

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 89

VERANO

2003

Alfonso Gómez-Lobo

Clonación humana:

Posibilidades y problemas éticos

Raimundo Soto

*La corrupción desde una perspectiva
económica*

Salvador Zurita y

Luis Gómez

*Normativa de los mercados derivados
en Chile*

Guillermo Pattillo

*Asignación de recursos a las
fuerzas armadas en Chile:
Situación actual y propuesta*

Alfredo Joignant y

Patricio Navia

*Socialización, competencia política
y penetración electoral de la UDI
(1989-2001)*

Olga Uliánova

*Levantamiento campesino
de Lonquimay y la
Internacional Comunista*

Cristián Pérez

*El ejército del Che y los chilenos
que continuaron su lucha*

Rafael Berástegui

*Pandora en Mesopotamia:
Irak después de Saddam Hussein*

Comisión de Reforma del Estado

Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

CLONACIÓN HUMANA: POSIBILIDADES Y PROBLEMAS ÉTICOS*

Alfonso Gómez-Lobo

¿Qué es la clonación y por qué nos debe importar? ¿Habrá que esperar a que algunos resultados monstruosos, al igual que en el caso de la talidomida, nos obliguen a reconocer que es un camino por el cual la humanidad nunca debió adentrarse? Alfonso Gómez-Lobo explica en estas páginas en qué consiste la clonación humana y analiza las distintas posiciones que se han propuesto para juzgarla éticamente, entregando a su vez la suya. La prohibición de la clonación reproductiva, advierte el autor, es ilusoria si no se prohíbe toda forma de clonación humana, ya que se entraría inevitablemente en una “pendiente resbaladiza”. ¿Es posible detener este proceso? Tal vez sí, siempre y cuando hubiera un movimiento internacional que lograra difundir las implicaciones de la clonación humana.

ALFONSO GÓMEZ-LOBO. Hizo sus estudios de filosofía, filología clásica e historia antigua en Valparaíso, Atenas, Tubinga, Munich (donde obtuvo el doctorado) y Heidelberg. En la actualidad es profesor titular de la cátedra Ryan de Metafísica y Filosofía Moral de la Universidad de Georgetown y miembro del Consejo de Bioética de la Casa Blanca, Washington, D.C.

* Conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos el 13 de agosto de 2002.

En este momento se libra una intensa batalla en Estados Unidos y otros países con biotecnología avanzada a propósito de la clonación de seres humanos. En esta exposición quisiera hacer tres cosas. Primero, explicar en qué consiste esta nueva actividad y por qué ha adquirido la preeminencia que se le atribuye en la actualidad. En segundo lugar, me propongo informar brevemente sobre el papel de los consejos y comisiones de bioética creados en EE.UU. para enfrentar los diversos desafíos que han ido surgiendo, y por último quisiera presentar las distintas posiciones que se han propuesto para juzgar éticamente la clonación humana concluyendo con mi propia posición.

Al inicio debo aclarar dos cosas. Una de ellas es que mi campo no es la biología de modo que mi información en el dominio científico es de segunda mano aunque de buena fuente. La segunda es que todas las opiniones vertidas aquí son de mi propia responsabilidad y no reflejan necesariamente las posiciones o argumentos considerados por el Consejo de Bioética de la Casa Blanca. La palabra oficial del Consejo puede ser consultada directamente en su página web (www.bioethics.gov) donde aparece el informe del Consejo hecho público el 11 de julio 2002.

1. ¿Qué es la clonación y por qué nos debe importar?

En noviembre del 2001 una firma norteamericana, Tecnología Celular Avanzada (Advanced Cell Technology), anunció que había llevado a cabo el primer intento de clonar a un ser humano y una impresionante fotografía salió luego en la cubierta de la revista *Scientific American* (enero 2002) y la noticia dio la vuelta al mundo.

Pero ¿qué es esto de clonar? Ya han aparecido muchas descripciones en diversos medios de prensa de modo que puedo limitarme a una breve y esquemática recapitulación.

La generación natural de un ser humano consiste en que un óvulo que contiene 23 cromosomas es penetrado por un espermatozoide, otra célula germen, que a su vez contiene otros 23. Estas dos células germinales, al fusionarse, dan origen a un cigoto, una célula que contiene el conjunto completo de 46 cromosomas. Son estos cromosomas los que contienen en lo esencial el programa que gobernará el desarrollo del organismo correspondiente. Además, toda célula somática del organismo (en oposición a una célula germen) contiene un núcleo con el conjunto total de cromosomas derivados por partes iguales del padre y de la madre.

Ahora bien, clonar un ser humano consiste en llegar al final del proceso de constitución del cigoto por otra vía. Lo que hace el científico es tomar un óvulo y extraer su material genético, sus 23 cromosomas. El paso siguiente consiste en tomar el núcleo de una célula somática, es decir, un núcleo con 46 cromosomas, e insertarlo directamente en el óvulo. Si todo funciona bien, el material genético insertado se reprograma y la nueva célula comienza a dividirse como lo haría un cigoto naturalmente generado.

Puesto que la información genética de la célula somática es la misma que ahora gobierna el nuevo organismo, se espera que éste sea una copia casi exacta del organismo del cual se extrajo la célula somática. Si Pelé donó la célula somática, el clono debería ser muy similar a Pelé.

Aquí hay que observar dos cosas. En primer lugar no cabe hablar de identidad en sentido estricto. No se trata de la misma persona. Pelé y Pelito (por darle un nombre) son dos individuos diferentes. En cuanto comparten la misma constitución genética se puede decir que son gemelos aunque de muy distinta edad. En segundo lugar, si bien los genes contenidos en los cromosomas contienen, por decirlo así, el programa del desarrollo orgánico (los cromosomas de conejo producen un conejo, los humanos un ser humano y no un conejo), sería un error sostener un determinismo genético estricto. Hay otros factores que introducen variantes dentro de un programa específico. El citoplasma del óvulo también contiene material genético y el ambiente circundante, incluyendo la alimentación, las múltiples interacciones con otros factores, etc., producen variaciones. La similitud entre el ser humano clonado y el ser humano del cual proceden los cromosomas será muy grande, pero no habrá similitud total. El clono de Pelé puede dedicarse a otro deporte en vez de al fútbol.

¿Cómo hemos llegado a la situación actual, al intento de clonar un ser humano? Me parece que dos son los hechos decisivos. En 1997 un equipo de investigadores escoceses logró clonar por vez primera un mamífero, la famosa oveja llamada Dolly. Lo que esto demostró es que es posible que los genes de un mamífero adulto se reprogramen, que vuelvan a fojas cero, y comiencen a conducir el desarrollo de un nuevo organismo como si no hubiesen ya cumplido esa función en un organismo anterior. Además, en principio sería posible producir un número indefinido de clones de Dolly.

Y si una oveja fue clonada con éxito ¿por qué no otros mamíferos, incluidos los seres humanos? Hasta este momento ha habido clonaciones exitosas de vacas, cabras, ratones, cerdos, gatos y conejos. No ha resultado en cambio con ratas, perros y monos.

En el caso de los conejos se ha logrado que se reproduzcan mediante actividad sexual natural. Este detalle es importante porque hoy se define una especie como un conjunto de individuos que son genéticamente compatibles de modo que pueden cruzarse entre sí y tener progenie. Un conejo clonado por lo tanto es un miembro de la especie natural de los conejos. Por analogía habrá que decir que si se logra clonar a un ser humano, este individuo será un ser humano como los demás seres humanos.

El segundo hecho que ha acelerado el interés por los procesos de clonación es la publicación en 1998 de la identificación y aislamiento de células troncales embrionicas por parte de dos equipos de investigadores dirigidos respectivamente por John Gearhart (Johns Hopkins) y James Thomson (Wisconsin).

¿Qué es una célula troncal o madre (*stem cell*)? La noción de una célula troncal es la siguiente. Toda célula proviene de otra célula y si pensamos en un embrión resulta natural la hipótesis de que todas las células de nuestro organismo provienen de unas pocas células iniciales. Éstas no están diferenciadas y tienen la capacidad de generar no sólo cualquier tipo de célula, sino incluso un organismo entero. Una célula con estas propiedades es una célula totipotente. A medida que se va produciendo una mayor diferenciación las células se van paulatinamente especializando y pierden la capacidad de llegar a ser cualquier clase de célula. En esta etapa se habla de pluripotencialidad en vez de totipotencialidad.

Otro importante hallazgo es que existen también células troncales en el organismo adulto, vale decir, células que no se especializan y que siguen generando células de uno o más tipos. Las células troncales hematopoiéticas regeneran distintas células de la sangre (por ejemplo, eritrocitos y leucocitos) a medida que éstas van muriendo. Su función es la de reparar tejidos allí donde sus servicios son requeridos.

Ahora bien, es sabido que hay enfermedades que aquejan a un gran número de personas que consisten precisamente en la destrucción y pérdida de ciertas células. Entre ellas las más conocidas son la enfermedad de Alzheimer, Parkinson, algunas dolencias cardíacas o renales, diabetes, etc. De allí la idea de que si se logra regenerar células del mismo tipo de las que han sido destruidas se podría curar a los pacientes correspondientes. El proyecto terapéutico entonces es partir de células troncales e inducir las a diferenciarse hasta que lleguen a ser, por ejemplo, células beta pancreáticas capaces de producir insulina. Éstas podrían ser luego insertadas en el páncreas del diabético.

Hasta este momento la lógica de la investigación lleva no a la clonación sino a la obtención de material embrionario del tipo empleado por

Gearhart y Thomson, es decir, embriones humanos derivados de abortos electivos o blastocistos sobrante de clínicas de fertilización *in vitro*. En ambos casos hay que dismantelar, es decir, destruir el organismo correspondiente para cosechar el material requerido. Las células troncales logradas por esta vía tendrán una constitución genética resultante de la fusión del material genético de sus progenitores y, por ende, serán genéticamente únicas.

Se sabe por otra parte que el organismo dispone de un complejo sistema inmunológico que tiende a atacar y eliminar cualquier cuerpo extraño. Éste es, en efecto, el gran desafío para los trasplantes de órganos: ¿cómo evitar que el órgano trasplantado sea rechazado? Hoy se dispone de diversas drogas para neutralizar el rechazo, pero casi todas tienen inconvenientes y contraindicaciones. Por eso resulta promisoría la idea de un auto-trasplante, la idea de trasplantar un tejido que provenga del paciente mismo. Tengo entendido que esto es lo que se hace cuando se injerta en una zona que ha sufrido quemaduras un trozo de piel proveniente de otra parte del cuerpo del mismo paciente. En un caso como éste el organismo identifica el tejido injertado como propio y lo acepta.

Supongamos que se ha logrado descubrir un procedimiento para diferenciar ciertas células a partir de células troncales y que en principio podrían ser trasplantadas. ¿Cómo lograr que no sean rechazadas? Una respuesta obvia sería: logrando que sean “propias”, vale decir, que tengan la misma constitución genética del paciente. Y esto se obtendría produciendo un organismo clonado a partir de los genes del paciente.

Ésta es la base hipotética de la así llamada clonación terapéutica, de la clonación que el Consejo de la Casa Blanca ha preferido denominar, más exactamente, “clonación para la investigación biomédica”. Su justificación sería la expectativa de curación de miles de personas aquejadas de nefastas enfermedades mediante la producción de células genéticamente compatibles.

Es esta forma de clonación la que sus propugnadores distinguen en forma tajante de la clonación llamada “reproductiva”, la clonación para gestar un niño o una niña. De este modo pueden sostener que están a favor de aquella cuya meta es la investigación y en contra de la que lleva a una gestación que culminaría en un nacimiento. Pero esta oposición ha ido consolidándose sólo recientemente. Al inicio muchas personas, especialmente ajenas al campo de la biomedicina, expresaron entusiasmo por la idea de producir gente con rasgos genéticos ya sea de una persona genial o de una persona muy querida que ha fallecido. También se habló de las ventajas para una pareja infértil de tener un hijo genéticamente casi igual al marido o una hija casi igual a la mujer.

Con esto la clonación humana pasaba a ser un paso más en el avance de la ingeniería genética, un avance que muchos consideran inexorable. Si ciertas modificaciones genéticas logradas por diagnóstico *in vitro* permitirían elegir, por ejemplo, no sólo el sexo de la prole, sino también el color de ojos, de pelo, la altura, la inteligencia, etc., entonces ¿por qué no tomar a una persona cuyos rasgos valoramos y reproducirla, por así decirlo, entera, por la vía de una clonación? Éste sería el caso mejor garantizado del diseño intencional de una persona puesto que no existirían las incertidumbres ligadas a las modificaciones genéticas parciales.

Todo esto suena un poco fantasioso y en cierto sentido lo es porque muchas de estas ideas son meros sueños aún no realizados. Pero la ciencia y la técnica avanzan a pasos agigantados. Mi colega el Prof. Warren Reich, el editor de la famosa Enciclopedia de Bioética, me decía que en 1994 cuando preparaban la primera edición descartaron completamente la idea de incluir un artículo sobre clonación porque les sonaba a ciencia ficción. En menos de tres años con la llegada de Dolly dejó de ser ficción y se transformó en una mezcla de realidad y de pesadilla.

En efecto, si aguzamos la mirada y tratamos de ver más hondo creo que tendremos que reconocer que estamos ante una de las grandes revoluciones en la historia de la humanidad, casi tan importante o quizás más aún que el descubrimiento de la energía nuclear. Estamos ante lo que otro miembro del Consejo, Francis Fukuyama, ha denominado “nuestro futuro post-humano”.

Por vez primera será posible modificar no sólo nuestro entorno sino determinar hasta en sus más íntimos detalles la constitución de nuestros descendientes. Vamos a pasar del ocaso de un mundo natural a los albores del dominio total de la técnica. Fukuyama piensa que la técnica puede ser regulada y que lo ha sido con éxito en algunos aspectos. Yo no quiero perder las esperanzas, pero tiendo a ser más pesimista, sobre todo cuando observo el panorama mundial. ¿De dónde podrían proceder los recursos intelectuales y espirituales para fundamentar una regulación eficaz y obligante? Ante esta pregunta creo que sería útil observar las estrategias actuales de regulación y sus fundamentos filosóficos.

2. ¿Qué reacciones ha habido en EE.UU.?

El desafío de la nueva biotecnología fue percibido de inmediato por los políticos norteamericanos como algo de vital importancia. El día mismo en que se anunció la clonación de Dolly el entonces presidente Bill Clinton

le pidió a la Comisión Nacional Consultiva de Bioética (National Bioethics Advisory Committee, NBAC) que le presentara dentro de 90 días un informe con recomendaciones para una política federal sobre clonación humana.

En junio del 97 la comisión emitió un informe cuyo objeto central es la clonación humana reproductiva. En lo esencial recomienda que se promulgue una ley que prohíba la generación de un ser humano por clonación, pero que dicha ley sea válida por un tiempo limitado (tres a cinco años) y que no obstaculice “la clonación de secuencias o líneas de DNA humano”. En el fondo la preocupación casi exclusiva de la comisión fueron los riesgos físicos implícitos en el proceso mismo. Aparentemente si esos riesgos bajarán o fueran eliminados en el futuro la comisión no se opondría a que se clonara a una persona.

El descubrimiento de las células troncales en 1998 también indujo a Clinton a pedir recomendaciones a su comisión de bioética. El informe correspondiente es complejo y detallado pues tiene que ver ante todo con el uso de fondos federales para la investigación. Se reconoce que el punto de mayor preocupación es la fuente de la células troncales y se recomienda en consecuencia que sólo se financien aquellos proyectos que hagan uso de células derivadas de tejido fetal cadavérico o de embriones sobrantes luego de fertilizaciones *in vitro*. Se rechaza el apoyo financiero de proyectos que impliquen embriones, naturales o clonados, generados exclusivamente para tener material de investigación. Clinton aceptó estas recomendaciones y enunció las regulaciones correspondientes. Son estas regulaciones las que Bush modificó permitiendo en la actualidad el uso de fondos federales solamente para líneas de células ya existentes al 9 de agosto de 2001. Nótese que no hay legislación federal sobre clonación humana y que salvo en los estados que han promulgado leyes locales, la clonación humana empleando fondos privados es una actividad legalmente permitida en EE.UU.

El último hito antes del Consejo actual es un informe de la Academia Nacional de Ciencias publicado en enero del 2002 que hace dos cosas. Por una parte, presenta pruebas contundentes de que la clonación reproductiva debería rechazarse, pero agrega “en la actualidad”. Los peligros para las mujeres que donan los óvulos, para las que gestarían al niño o niña, y los peligros de deformaciones, deficiencias de todo orden para la persona clonada son tan grandes que hay que prohibir esta actividad —“por ahora”. El informe recomienda en cambio no prohibir lo que llama “trasplante nuclear para producir células troncales” (omitiendo, creo, deliberadamente que esto sólo se logra produciendo primero un embrión humano genéticamente bien constituido).

El Consejo actual ha emitido un informe cuya principal característica a diferencia de los anteriores es la falta de unanimidad. Se trata quizás de la primera comisión realmente pluralista, habiéndose evitado en las anteriores la presencia de personas que favorecen una mayor protección de la vida humana. De los 17 miembros activos todos apoyaron una prohibición permanente de la clonación reproductiva. En cuanto a la clonación para la investigación, 7 votaron a favor de permitirla bajo un sistema de regulación estricta y 10 a favor de una moratoria que la prohibiría del todo durante cuatro años. Lo interesante de este informe es que no se limita a los daños físicos que podría causar la clonación reproductiva, sino que se ahonda en ciertos impactos menos tangibles como en los efectos para la familia y la sociedad. También se examina la injusticia que se cometería al imponerle deliberadamente a una persona una constitución genética elegida por otros, privándola así de ciertos bienes naturales como el poseer padres biológicos.

Esto último no es casual, pues impulsado por su presidente, el Profesor Leon Kass de la Universidad de Chicago, el Consejo se propuso hacer ante todo una indagación ética tomando en cuenta el máximo de factores posibles, incluso fuentes literarias.

Dejemos ahora los diversos informes y examinemos los problemas éticos mismos.

3. Clonación y ética

Como he indicado, el rechazo de la clonación para generar un niño es casi universal, pero casi siempre se le agrega una limitación temporal. Esta limitación está determinada por el fundamento ético de dicho rechazo. Puesto que la razón para oponerse es solamente el altísimo riesgo de daño físico para la madre gestante y la prole clonada, entonces una vez que ese riesgo logre disminuirse las razones para oponerse dejarían de existir. A esto suele agregarse que también la gestación normal está sujeta a riesgos que no se han eliminado completamente y que por ende no habría que exigirle a la clonación un grado excesivo de seguridad.

Por otra parte, los motivos para intentar la clonación reproductiva no parecen ser de peso. No es una necesidad estricta puesto que existe una explosión demográfica mundial y la inmensa mayoría de la gente puede reproducirse en forma natural. Incluso la tendencia más marcada en todas partes es a disminuir el número de hijos. Se suele agregar además que la adopción es una vía para satisfacer las aspiraciones a la maternidad o paternidad en el caso de parejas infecundas.

Es posible aducir motivos más específicos como el producir un niño con la misma constitución genética de un hijo que ha muerto a fin de “traerlo de vuelta a la vida” o la misma de un hijo mayor enfermo a fin de que el más joven pueda donar órganos o tejidos a su hermano. El primer caso está basado en el error de que habría identidad estricta entre el individuo clonado y su progenitor y el segundo implica todos los problemas que surgen de la exigencia de consentimiento informado. ¿Se puede presumir que el niño clonado aceptaría donar parte de su hígado o un riñón?

La debilidad de los motivos y el alto riesgo de daño me parece que explican el alto grado de unanimidad en torno al rechazo de la clonación reproductiva, pero los factores se invierten en el caso de la clonación para la experimentación biomédica. Antes de examinarlos quisiera emitir una conjetura sobre la forma de reflexión ética que subyace al generalizado rechazo que he mencionado.

La ética que prevalece hoy en el mundo anglosajón es una inestable amalgama de liberalismo ético y de consecuencialismo. Por liberalismo ético entiendo aquí la posición que considera lícita toda acción que no dañe a otra persona y por consecuencialismo la posición que sostiene que la justificación ética de toda acción proviene exclusivamente de sus consecuencias. Dentro de la versión utilitarista del consecuencialismo las acciones son lícitas si conducen a la felicidad del mayor número de personas.

Ahora bien, puesto que la clonación reproductiva no produciría consecuencias positivas para un número alto de personas, pero en cambio probablemente causaría daño físico a los individuos clonados (y a sus madres), por pocos que éstos sean, resulta lógico que prime la vertiente liberal de la amalgama.

En la clonación biomédica, como indicaba, estos factores se invierten. Se ha exaltado hasta lo indecible que este tipo de clonación conducirá a la curación de miles de enfermedades que afectan a millones de personas. Se trataría de la prosecución del máximo bien para el máximo número de seres humanos. Desde los supuestos consecuencialistas la inferencia parece clara e inobjetable: no sólo es éticamente lícita esta forma de clonación. Sería incluso obligatoria.

Muchas personas, especialmente los científicos norteamericanos, se detienen aquí y manifiestan su pleno apoyo a una actividad que promete un nuevo futuro para la humanidad, un futuro que imaginan limpio y sin el agobio de las enfermedades que hoy son cada vez más frecuentes en la tercera edad.

Pero, ¿qué ocurre con el *primum non nocere*, “ante todo no causar daño” de la tradición hipocrática, enfatizado, como vimos, por la posición

de la ética liberal? Si se genera un clono humano para luego destruirlo, ¿no se está acaso causando daño? ¿Y no es ese un daño tal que obstaculiza las justificaciones consecuencialistas y las neutraliza?

Frente a esta objeción se produce una drástica diferencia de opiniones que depende de la solución que se ofrezca a lo que se ha llamado el problema del “estatus (o condición) moral” del embrión humano. Personalmente no me convence esta expresión y preferiría emplear un término más tradicional, como el término kantiano de “dignidad” (*Würde*), pero he tenido que aprender a discutir en el foro público utilizando las palabras en boga.

El Consejo al cual pertenezco ha definido la noción de estatus moral como “la posición que tiene un ser o una entidad en relación con otros individuos o agentes morales. Poseer estatus moral es ser una entidad en relación a la cual los seres humanos, en cuanto agentes morales, tienen o pueden tener obligaciones morales”. Una piedra en mi jardín, por ejemplo, carece de estatus moral y no tengo ninguna obligación de protegerla de las inclemencias del tiempo; mi nieto menor sí la tiene y sería inmoral de mi parte dejarlo expuesto a la nieve y al frío.

El desafío filosófico consiste en identificar una o más propiedades que justifiquen la asignación de estatus moral a algo. ¿Cómo tiene que ser algo para que nuestro comportamiento en referencia a eso tenga implicaciones éticas?

En la actualidad se suelen dar dos tipos de respuesta a esta pregunta. (a) Una de ellas sostiene que el rasgo definitorio de lo que posee estatus moral es la forma elemental de conciencia que consiste en la experiencia de placer y dolor o más genéricamente en la sensibilidad. La cuestión capital es si un ser puede sufrir o no. Una consecuencia de esto es que los animales superiores pasarían a tener estatus moral y los propugnadores de esta posición no vacilan en decir incluso que ciertos animales son personas. (b) La segunda respuesta consiste en enumerar una lista de capacidades que incluye la sensibilidad pero que no se limita a ella. Según esta respuesta lo característico de los seres con estatus moral es tener capacidad para tener experiencias conscientes como el sentir placer y dolor (sensibilidad), poder experimentar alegría, tristeza, indignación, etc. (emocionalidad), poder entender y resolver problemas de cierta complejidad (razón), poder comunicarse mediante algún tipo de lenguaje articulado sobre un número indefinido de contenidos (posesión de lenguaje), tener una captación de sí mismo como individuo y miembro de distintos grupos sociales (conciencia de sí), y finalmente tener la capacidad de controlar las acciones propias a la luz de principios éticos (ser un agente moral).

No es difícil ver que esta segunda caracterización coincide prácticamente con la noción tradicional de humanidad definida mediante la razón o la posesión de *lógos*. También cabe anotar que las capacidades enumeradas se encuentran ante todo en un adulto normal de la especie humana. La primera posición en cambio es novedosa y probablemente carece de progenitores filosóficos anteriores a Bentham.

¿Cómo operan estos criterios de reconocimiento de estatus moral dentro de la discusión sobre clonación humana? Enumero las tres posiciones que han sido expuestas y defendidas en el debate público, haciendo notar que no se limitan al problema de la clonación sino que se extienden a todo el campo de uso experimental de embriones humanos, clonados o no.

1. Hay quienes sostienen que un embrión humano carece completamente de estatus moral. La argumentación para quienes ofrecen la caracterización (a) es que para tener sensibilidad un organismo necesita tener por lo menos un sistema nervioso y un órgano central receptor de información que lo hace consciente. Puesto que un embrión humano no posee esta clase de órganos, se sigue que no tiene estatus moral. Para la caracterización (b) el argumento procede *a fortiori*. Si un embrión no posee sensibilidad, entonces dista aun más de poseer la capacidad requerida para el ejercicio de las funciones superiores como el pensar, el comunicarse y el actuar.

De esta posición se seguiría lógicamente que un embrión humano puede ser utilizado en la investigación y destruido sin miramientos. Lo curioso es que muchos de los propugnadores de esta posición se resisten a sacar esta conclusión y abogan por un régimen de regulación que permita “evitar abusos” sin que haya un razonamiento claro para especificar qué constituiría abuso de una entidad a la cual en principio no se le debe ningún respeto. Creo que es en parte esta perplejidad la que ha llevado a una segunda posición.

2. Un embrión humano posee un estatus moral intermedio entre las cosas (que no lo poseen) y las personas (que lo poseen plenamente). En esta posición es más frecuente encontrar a quienes ofrecen la caracterización (b). El argumento usual es más o menos el siguiente: un embrión no posee la capacidad para ejercer las funciones superiores que caracterizan a las personas, pero posee la *potencialidad* que conduce a dicha capacidad. La formulación más frecuente es que “un embrión es potencialmente una persona”. Esta potencialidad (que no lo haría ser persona) es la que le conferiría un estatus intermedio.

Los propugnadores de esta posición sostienen que ahora sí tiene sentido distinguir entre uso legítimo y abuso. Constituiría abuso la manipulación y destrucción de embriones humanos por razones frívolas o para

llevar a cabo investigaciones poco serias diseñadas por científicos incompetentes. También sería abuso el comprar y vender embriones humanos, pero no lo sería el desmantelarlos para extraer células troncales. ¿Quién decide si un uso es legítimo o ilegítimo? Si se sigue el modelo vigente en el Reino Unido propuesto originalmente por la Comisión Warnock (1984), habría que crear un cuerpo regulativo o comité que decidiría caso por caso si un proyecto es justificable o no. No necesito llamar la atención sobre la pesadilla que suscitaría el nombramiento de los miembros de un comité que en el fondo tiene poderes de vida y muerte.

A mi juicio, la mayor dificultad que genera la posición que estamos discutiendo es que no parece haber manera de definir en forma adecuada lo que es un estatus moral intermedio. La razón es la siguiente. El consenso generalizado es que la obligación básica que genera el estatus moral es la de no causarle daño a quien lo posee y el daño máximo es sin duda su destrucción. A esto se puede responder con una consideración consecuencialista: si hay un fin valioso como el beneficio de miles de personas entonces la destrucción es justificable, pero entonces no hay diferencia entre lo que posee estatus moral y la que no lo posee pues el sentido mismo de la noción de estatus moral es la de declarar injustificable la reducción de su poseedor a la calidad de mero instrumento. Uso y abuso tendrían el mismo efecto práctico y por ende la distinción dejaría de tener importancia.

En el fondo, la noción de estatus moral intermedio es insostenible por la naturaleza misma de la relación entre vida y muerte. Se trata de realidades mutuamente excluyentes sin espacio para una condición intermedia. O se respeta la vida de un determinado organismo o no se la respeta, pero no se la puede respetar a medias pues no se lo puede matar a medias.

Son en parte (aunque sólo en parte) consideraciones de esta índole las que llevan a una tercera posición.

3. Un embrión humano posee estatus moral al igual que una persona adulta. Si esto es verdad, el liberalismo ético tendría que primar sobre el consecuencialismo y habría que declarar que la destrucción deliberada de embriones humanos es éticamente injustificable por constituir daño para otros. Pero, ¿es verdad? Para mostrarlo conviene comenzar por neutralizar los argumentos ofrecidos por los defensores de las dos primeras posiciones.

La primera posición, como se recordará, identificaba una o más propiedades que fundamentan la asignación de estatus moral y luego declaraba que un embrión la posee o no la posee. Este argumento sería perfectamente válido si hubiese una discontinuidad entre un embrión y un adulto. Si un elefante tiene ciertas propiedades (como el tener colmillos de marfil) que lo hacen valioso y un ratón no las tiene, entonces se sigue que el ratón

no es igualmente valioso. Pero un embrión y un adulto no se relacionan como un ratón y un elefante. Ser un ratón y ser un elefante es ser dos cosas distintas. Un embrión humano y un adulto no son dos cosas distintas. Son distintas etapas de un mismo organismo. Sostener que un embrión no posee en absoluto las propiedades que poseerá más adelante es negar el hecho elemental de que los organismos no se sustituyen sino que se desarrollan.

La segunda posición se hace cargo de esta objeción y responde diciendo que un embrión posee *potencialmente* las propiedades que el adulto llegará a tener, pero que posesión potencial no es lo mismo que posesión actual. Sólo cuando posea plenamente las propiedades clave habrá obligación de respetarlo. Esto es análogo, se sostiene, al caso de un individuo que es potencialmente presidente de su país. Mientras no sea elegido y asuma el cargo no se le deben las prerrogativas de su alta magistratura.

Esta analogía confunde empero la noción de posibilidad con la de potencialidad biológica. Es posible que un ciudadano chileno llegue a ser presidente de Chile, pero no hay nada en su constitución física que lo lleve derechamente a la presidencia. El DNA de un organismo en cambio no es una mera posibilidad. Es algo así como un programa que si está bien estructurado y no surgen impedimentos externos lo lleva a ser un adulto de su especie. La potencialidad biológica no es mera posibilidad, es el motor interno que ya está funcionando y que por ende es ya una actualidad.

Esto se hace intuitivamente más claro si pensamos que un organismo humano que se desarrolla no se transforma en otra cosa sino que cambia sin dejar de pertenecer a su especie natural. No estamos ante el ratón y el elefante. La vida del adulto es la misma vida del embrión. La potencialidad que se actualiza es el ejercicio de las funciones superiores, pero esto no es una novedad radical. Es simplemente lo que cabía esperar dado el programa genético presente desde el inicio.

La pregunta decisiva es entonces ¿cuándo comienza un ser humano? ¿Cuándo se da ese inicio? Obviamente cómo se responda tendrá un impacto importante sobre las tres posiciones descritas anteriormente, pues las valoraciones que cada una de ellas enuncia no es independiente de lo que se está valorando. Por otra parte la congruencia entre ambas consideraciones no es perfecta, pues es posible negarle valor a un organismo que se admite que es humano o conferírsele a un organismo que se considere precursor de un ser humano.

Ahora bien, el comienzo de la vida humana ha sido objeto de vigorosas controversias que se extienden ya por más de dos milenios desde que Aristóteles escribiera su asombroso tratado de embriología, el *De Generatione Animalium*. En la disputa se entremezclan doctrinas metafísicas, espe-

culaciones físicas, observaciones biológicas reales o imaginadas, y muchos elementos ideológicos. No es éste el momento de entrar de lleno en esta apasionante disputa y sólo me limitaré a un par de observaciones que nos permitan regresar a nuestro tema central, a la clonación humana.

Desde el descubrimiento del óvulo femenino (von Baer 1827) y del fenómeno de la fusión de los núcleos de los dos gametos, con la consecuente emergencia de un organismo con propiedades novedosas e irreducibles a las de sus dos predecesores, resulta casi inevitable concluir que el final de la fusión o singamia marca con alta probabilidad el punto en que comienza un organismo humano. Si esto es correcto, entonces ese sería el punto en el tiempo en que comienza la continuidad espacio-temporal bajo un concepto específico que caracteriza la identidad de los objetos materiales. La etapa embrionaria sería exactamente eso: una etapa de un ser que permaneciendo el mismo pasará por otras etapas.

Esta inferencia ha sido rechazada de dos maneras. Una, la menos sutil, diría yo, es la que insiste en que tiene que haber ya órganos desarrollados que permitan la activación de las facultades superiores para que el organismo pueda ser subsumido bajo el concepto específico. Dada la falta de evidencia empírica para identificar un momento en que se pueda decir que ha comenzado a funcionar plenamente, por ejemplo, el sistema nervioso y el cerebro, no es extraño que entre sus propugnadores haya enormes diferencias de opinión con respecto al punto en el tiempo en que comenzaría la vida propiamente humana. Existe un abanico de opciones que van desde el primer trimestre del embarazo hasta los niños ya nacidos.

La posición más sutil y la que ha sido más invocada en la discusión de la clonación es la que sostiene que efectivamente la fusión de los núcleos marca un hito innegable, pero que es sólo el comienzo de un proceso que termina con la implantación en el útero y la consecuente diferenciación de funciones al interior del embrión mismo. Desde la publicación del informe de la Comisión Warnock se ha dicho que el proceso dura 14 días, pero como esta cifra es algo tardía (coincidiría más bien con la aparición del “trazo primitivo” o *primitive streak*) hay quienes han ajustado la estimación a más o menos 6 días, pues corresponde más de cerca con el período de tiempo requerido para llegar a la implantación. Es obvio que esto permitiría dismantelar blastocistos clonados sin hacerse acreedor del reproche de estar destruyendo un ser humano.

Hay dos argumentos que avalan esta posición. Uno es el alto porcentaje de pérdida de óvulos fecundados que no llegan a implantarse. He oído cifras muy disímiles que van de menos del 50% a más del 80% y no estoy en condiciones de juzgar estas estadísticas. Tampoco estoy en condiciones

de juzgar si es cierto que esas pérdidas se deben precisamente a malformaciones o errores en la replicación genética que hace que no se trate en rigor de organismos humanos propiamente tales. Filosóficamente sólo puedo decir que el hecho de que haya pérdidas no nos dice nada sobre la naturaleza de esa clase de organismos. También ha habido altos porcentajes de mortandad infantil en el pasado sin que eso nos permita hacer inferencia alguna sobre los niños mismos.

El otro argumento importante es el que sostiene que antes de la implantación no hay individualidad, un requisito para poder hablar de un ser humano. La mórula y el blastocisto serían sólo “un montón de células” indiferenciadas capaces de convertirse cada una de ellas en un organismo completo como lo atestigua el fenómeno de los gemelos monocigóticos. También existe la posibilidad de que dos embriones se combinen y resulte así un organismo genéticamente compuesto o “mosaico”.

La disputa en torno a este punto ha sido intensa. Filosóficamente se puede decir que es una falacia lógica el inferir que algo que es potencialmente múltiple no sea por ello algo actualmente uno. Todo jardinero sabe que ciertas plantas, por ejemplo, pueden dividirse y generar crías, pero eso no significa que antes de dividir las carezcan de unidad. Las células totipotentes podrían generar otros organismos, pero mientras esto no suceda (como ocurre en más del 99% de los casos) esa no es una razón para negar la unidad del organismo mismo.

De mayor fuerza por otra parte son las observaciones empíricas que muestran que la multiplicación de células que proceden directamente del cigoto distan mucho de ser una mera aglomeración sin unidad. Un artículo del número de julio 2002 de la revista inglesa *Nature* informa sobre investigaciones recientes que muestran que en embriones de mamíferos la diferenciación y especialización celular junto con la organización del conjunto comienza dentro de las primeras 24 horas después de la fusión nuclear. No tengo la competencia requerida para entrar en detalles pero si esas observaciones son mínimamente correctas, son suficientes para rechazar la idea de que un blastocisto humano sea sólo un montón de células. De hecho si lo fuera no se entendería la posición y la función de las células troncales en relación con las que forman la membrana exterior. Un blastocisto tiene la unidad e individualidad que corresponde a un organismo joven. Cada uno de nosotros, con nuestra individualidad actual, está en continuidad espacio-temporal (y biológica) con el blastocisto que fuimos hace muchos años.

Generar por clonación un embrión humano para luego desmantelarlo antes de 6 días (o de 14, como proponen algunos) tiene por lo tanto serias implicaciones éticas, equivalentes a las que se siguen de la destrucción de vidas humanas en otras etapas de su ciclo vital.

No todos los miembros de la Comisión de Bioética de la Casa Blanca aceptaron esta conclusión. Hubo una importante minoría que recomendó permitir legalmente la clonación para la investigación biomédica, sujeta a reglamentación. La industria de biotecnología por su parte ha montado una costosa campaña publicitaria que hace caso omiso de las consideraciones éticas (o ha contratado a expertos en bioética que dicen lo que ellos quieren que digan) a fin de convencer a la opinión pública de que el gobierno representa una amenaza para el libre uso de una promisoriosa tecnología.

Supongamos por un momento que el senado norteamericano acepte la recomendación de que, junto con la prohibición de la clonación reproductiva, se permita la clonación para la investigación, ¿qué nos depara el futuro?

En primer lugar, comenzaría una carrera ante todo para ser los primeros en patentar procedimientos y resultados de técnicas de clonación, es decir, organismos clonados, y luego para invertir en las empresas que adquieran las patentes. Como las terapias procederían en forma individual (del embrión clonado del señor X se derivarían las células beta para el señor X) habría una propaganda vigorosa dirigida a las personas de máximos ingresos. Si un millonario de Arizona dio US\$3,7 millones a la Universidad Técnica de Texas (Texas A & M) para que clonaran un gato (¿su gato?) (*Washington Post*, 27 de julio 2002, A3), ¿cuánto estaría dispuesto a invertir en su propia salud? Puesto que la clonación es actualmente un sistema muy ineficiente, se inauguraría muy pronto un mercado de óvulos femeninos, con aplicación de altas dosis de hormonas y otros peligros que probablemente afectarían sobre todo a mujeres de bajos ingresos que se someterían a los procedimientos quirúrgicos correspondientes a fin ganar algo de dinero.

Una vez que los embriones clonados existan en cantidades relativamente grandes para que pueda experimentarse con diversos métodos de diferenciación celular, ¿qué impediría mantenerlos vivos más allá de 6 o 14 días? ¿Por qué no ir más allá y mantenerlos vivos hasta que ocurra naturalmente la diferenciación celular que conduce al tipo de célula que se busca producir? ¿Es realista pensar que los científicos van a frenar su propio ímpetu puesto que el límite en días no tiene para la mayoría de ellos ninguna significación y es visto como una mera convención impuesta, como suelen decir, “por fanáticos religiosos”?

Puesto que un embrión clonado y otro generado por fusión *in vitro* son morfológicamente iguales, ¿qué impediría que se implantara en un útero el clonado, pese a la prohibición formal de la clonación reproductiva? La ley tendría un carácter extraño porque su violación no sólo permitiría

sino que obligaría a la destrucción de una vida humana. ¿No sería entonces mejor no prohibir la clonación reproductiva? Además, hay quienes que en nombre de la libertad reproductiva han anunciado que presentarán una demanda de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley que prohíba esta forma de reproducirse.

En resumen, probablemente tienen razón las personas que hablan de una pendiente resbaladiza. Primero vendrá la producción de clones para dismantelarlos antes de 14 días, luego la extensión hasta mayor diferenciación, luego tal vez la implantación hasta la formación y extracción de órganos, y finalmente el nacimiento de los primeros seres humanos clonados. Y a lo largo de todo este proceso habrá seres humanos víctimas de serias injusticias, privados de sus bienes humanos fundamentales, de su integridad física y de su vida. Y si logran sobrevivir habrán sido objeto de una extrema manipulación de su constitución misma al serles impuesta una identidad genética determinada deliberadamente por quienes los han transformado en una manufactura, en un mero objeto. La sumisión de un ser humano a la voluntad de otro habrá llegado a un punto cúspide.

¿Es posible detener este proceso? Tal vez sí, si hubiera a nivel internacional un movimiento que lograra difundir las implicaciones de la clonación humana mostrando lo ilusoria que es la prohibición de la clonación reproductiva si no se prohíbe toda forma de clonación. Pero también tendría que haber una conversión en la valoración de la vida misma, una conversión que no se divisa en el horizonte. Las raíces de la valoración de la vida han sido impugnadas en favor de la llamada “calidad de vida”, y ésta es hoy la ideología que más se difunde.

Tal vez ustedes recuerden el caso de la talidomida, un remedio para tratar ciertos malestares de los embarazos que fue aprobado en Europa en la década de los 60 y fue rechazado en otros países. Sólo después del nacimiento de cientos de niños sin brazos o con extremidades severamente deformadas los países europeos reconocieron su error. Yo me temo que con la clonación ocurra otro tanto. Que sean algunos casos con resultados monstruosos los que obliguen a despertar y reconocer que ese es un camino por el cual la humanidad no debería adentrarse.

Mi esperanza, por otra parte, es que uno o más caminos alternativos, por ejemplo, el uso de células troncales adultas o de terapias basadas en una mejor comprensión del genoma humano, contribuyan a desplazar la obsesión actual por el proyecto de clonar seres humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Beca, J. P. (2002). *El Embrión Humano*. Santiago.
- Holland, S., K. Lebacqz y L. Zoloth (2001). *The Human Embryonic and Stem Cell Debate*. Cambridge MA: MIT Press.
- National Academy of Sciences (2002). *Scientific and Medical Aspects of Human Reproductive Cloning*. Washington D.C.
- National Bioethics Advisory Committee (1997). *Cloning Human Beings*. Bethesda, Maryland.
- National Bioethics Advisory Committee (1999). *Ethical Issues in Human Stem Cell Research*. Rockville, Maryland.
- Nussbaum M. C. y C. R. Sunstein (1998). *Clones and Clones*. Nueva York: Norton.
- President's Council on Bioethics (2002). *Human Cloning and Human Dignity: An Ethical Inquiry*. Washington D.C. (Incluye amplia información bibliográfica y puede ser consultado en www.bioethics.gov)
- Rumbelow, R. (2002). "Dog's Owners Are Throwing Late Missy a Clone". *Washington Post*, julio 27, 2002, A3.
- Serra, A y R. Colombo. "Identity and Status of the Human Embryo: The Contribution of Biology". En J. de D. Vial Correa y Elio Sgreccia (eds.) (1998), *Identity and Status of the Human Embryo*. Città del Vaticano: Editrice Vaticana, pp. 128-177. □

**LA CORRUPCIÓN DESDE
UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA***

Raimundo Soto

Este trabajo presenta una reflexión, desde un punto de vista económico, acerca de las distintas formas que adopta la corrupción, e indaga en las posibles situaciones que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la corrupción también tiene implicancias éticas, políticas y sociales y puede ser analizada desde esas perspectivas. No obstante, se sostiene en estas páginas, el análisis de la corrupción desde una óptica económica aporta elementos para el diseño de estrategias que permitirían combatirla y mitigar sus efectos más dañinos.

RAIMUNDO SOTO. Profesor del Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.

*El autor agradece los comentarios de H. Beyer, F. Gallego y G. Wagner a una versión preliminar de este trabajo.

1. Introducción

La corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político de los países latinoamericanos (Banco Mundial, 1997)¹. No existe, sin embargo, una visión unitaria sobre este problema. Para algunos, la corrupción generalmente reduce la efectividad y calidad de las políticas económicas y la calidad de las mismas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones, y entorpece y ensucia el accionar de la justicia (Transparency International, 1999). Investigaciones realizadas en un vasto número de países sugieren que la corrupción puede tener un importante efecto negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Para otros, por el contrario, la corrupción permite aceitar el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca el accionar de la empresa privada o cuando las normas han sido mal dictadas (Lui, 1985). Finalmente, algunos autores señalan que la corrupción resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico de un país. Cuando las economías comienzan a enriquecerse, aparecen primeramente las rentas que justifican la corrupción y, posteriormente, cuando el costo alternativo es muy alto, se desarrollan las instituciones que inhiben y sancionan la corrupción (Bayley, 1966). En este sentido, el hecho de que la corrupción se haya expandido de manera alarmante en los países ex socialistas ha llevado a algunos autores a conjeturar que las economías de mercado podrían tener una tendencia hacia mayores niveles de corrupción y que las recientes reformas económicas han favorecido su expansión.

En consecuencia, pareciera no existir consenso en la literatura económica respecto de, al menos, tres elementos importantes:

1. ¿Es la corrupción buena, mala o irrelevante para el proceso de desarrollo?
2. ¿Es posible erradicar la corrupción en cualquier momento o sólo se la puede eliminar después de que los países han alcanzado un alto nivel de ingreso per cápita?
3. ¿Son las reformas de mercado causa de la corrupción o pueden ser su cura?

La corrupción es ciertamente un problema complejo en el que intervienen numerosas fuerzas que son difíciles de describir y evaluar. Entre ellas, factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos.

¹ Este trabajo se concentra en el problema de la corrupción en el sector público. La corrupción existe y es también un problema en actividades privadas que no envuelven en forma alguna al sector público.

La corrupción, sus formas y maneras no son privativas de ningún país. La corrupción en América Latina, donde muchos burócratas han comercializado sus poderes administrativos, no es diferente a la existente en Europa, donde algunos funcionarios públicos obtienen grandes comisiones en proyectos de obras públicas y contratos de defensa.

Sin embargo, los problemas y las soluciones serán distintos según se trate de una sociedad en que sólo hay casos aislados de corrupción o de una sociedad en que la corrupción es generalizada. La corrupción en Canadá no es igual a la de México, no sólo por una cuestión de grado sino también de causas y efectos diferentes. De ahí que el uso de la misma palabra para dos situaciones completamente distintas genere confusión. Para evitar esto hay que distinguir entre los casos en que la corrupción es marginal y los casos en que la corrupción es generalizada. La corrupción, como la enfermedad, se encuentra en todas partes del mundo. Sin embargo hay tiempos, organizaciones o países con epidemias y otros con una situación controlada. En algunos países como Argentina, Venezuela y en la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, la epidemia es la situación natural.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas de la corrupción desde un punto de vista económico e indagar en las posibles situaciones que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la corrupción también tiene implicancias éticas, políticas y sociales y puede ser analizada desde esas perspectivas. No obstante, el análisis de la corrupción desde una óptica económica aporta elementos para el diseño de estrategias que permitan combatirla y mitigar sus efectos más dañinos. Asimismo, el análisis económico nos advierte acerca de qué condiciones pueden fomentar el surgimiento o la generalización de prácticas corruptas.

No existe aún un cuerpo de estudios suficientemente desarrollado, con modelos bien fundados, que permita un análisis sistemático y consistente del fenómeno de la corrupción. Las principales contribuciones se concentran en analizar casos de equilibrios múltiples en contextos dinámicos (Lui, 1985), la existencia de persistencia e histéresis como resultado de efectos de reputación (Tirole, 1996), la dinámica de tipo agente-principal (Eskelund y Thiele, 1999), y el papel que juegan las jerarquías y el poder monopólico (Shleifer y Vishny, 1993; Carbonara, 2000). Por ello, este trabajo se propone discutir de manera crítica las principales hipótesis que se han formulado en esta materia y los resultados de los estudios empíricos disponibles.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 analiza las distintas definiciones de corrupción en la literatura. No existe una defi-

nición precisa y universalmente utilizada de la corrupción, siendo ésta frecuentemente definida en función de las prácticas corruptas. Pero dichas prácticas difieren de un país a otro y están determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada sociedad. Aun cuando ello hace difícil la comparación de corte transversal de los datos disponibles, para efectos del análisis económico, sin embargo, la mayoría de las definiciones propuestas da una noción que, sin ser exhaustiva, resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos.

La sección 3 presenta un análisis de la corrupción en América Latina en comparación con otras regiones del mundo, utilizando un conjunto de indicadores sobre percepción de corrupción y sus principales determinantes. Aquí se advierte una diversidad en los niveles de corrupción, así como en las características institucionales, legales y judiciales de los distintos países.

En la sección 4 se evalúa la importancia relativa de las distintas causas de la corrupción. Sin entrar en detalle en cada teoría, se discuten sus fundamentos lógicos y, cuando es posible, se presentan los resultados de los análisis empíricos. Es preciso señalar que hay pocos modelos analíticos formales; la mayor parte de la literatura describe los posibles determinantes de la corrupción utilizando instrumental económico sin recurrir a modelos analíticamente rigurosos.

La sección 5 revisa los principales efectos de la corrupción. Aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción genera un costo social en la medida en que funcionarios públicos adoptan decisiones por motivos distintos al interés público y de manera arbitraria, sin tomar en cuenta las posibles consecuencias adversas que esas decisiones tienen sobre la comunidad. Los efectos de la corrupción pueden agruparse, en breve, en tres categorías: impacto económico, impacto político e impacto social.

Finalmente, la sección 6 discute de manera genérica el tipo de soluciones aplicables al problema de la corrupción. Resulta elemental señalar que no existe una cura conocida para la corrupción y que los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas estrategias al mismo tiempo. El éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de los elementos de dichas estrategias, en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que caracterizan a cada sociedad.

La sección 7 recoge las principales conclusiones del trabajo.

2. El concepto de corrupción

Definir qué constituye exactamente corrupción es una tarea compleja y no existe una acepción general del término. Las distintas sociedades tienen diferentes visiones morales, políticas y administrativas sobre qué prácticas son corruptas. No obstante, para efectos del análisis económico, la mayoría de las definiciones propuestas da una noción que sin ser exhaustiva resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos. Bayley (1966) señala que la corrupción, que frecuentemente se refleja en actos de soborno, es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias. Werlin (1973) define corrupción de manera más restringida como el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados. Van Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común sino de las condiciones del mercado y de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso, el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta. Friedrich (1990) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado atribuciones para cumplir un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.

Otros autores, como Harch (1993), llevan la definición a un terreno más práctico y la definen mediante una serie de acciones que son corruptas. Entre ellas el robo abierto, la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, y el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales. Se puede extender la definición de Harch para incluir el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el *lobby* y otras actividades para influir en el sistema político de modo tal de obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Resulta notable que estas definiciones de corrupción únicamente consideren situaciones en las que interactúan servidores públicos y distintos grupos o individuos de la sociedad. Pareciera, aparentemente, que con ello se niega que la corrupción exista en el sector privado. Pero ello no es así. Sin embargo, hay muchos actos de agentes privados que afectan negativamente a la sociedad, como sucede, por ejemplo, cuando algunas empresas

se conciertan para elevar precios. Estas acciones debieran estar tipificadas y ser sancionadas por los reguladores de los mercados o directamente por el sistema judicial. Por ello, éstas no constituyen corrupción sino más bien actos ilegales (faltas o delitos).

No obstante, hay acciones corruptas que ocurren exclusivamente en el sector privado y no causan una externalidad a la sociedad (un ejemplo muy simple de éstas es dar propinas a un mozo para conseguir la mejor mesa en un restaurant). En este caso resulta difícil justificar la acción del Estado pues ellas sólo implican transferencias de rentas entre agentes privados. Como en este caso las pérdidas económicas que sufre alguna de las partes son únicamente privadas, existen todos los incentivos para evitar la corrupción sin que se requiera mayor intervención del Estado. Por ejemplo, es responsabilidad del dueño de una empresa velar por que su patrimonio no se vea perjudicado por actos de corrupción de sus empleados. No obstante, debe reconocerse que en una sociedad en la que existe un sólido código ético en el sector privado, habrá menores incentivos a corromper funcionarios públicos para obtener rentas ilícitas y un ambiente de negocios más sano. Valdés (2000) explora la responsabilidad que le cabe al sector privado en lo que respecta al alcance y profundidad del problema de la corrupción, y analiza el valor privado que tiene la probidad.

Es importante también separar el concepto de corrupción de aquellos actos que son simplemente ilegales o inmorales de acuerdo a algún código de conducta. No todas las acciones ilegales son corruptas (por ejemplo, el robo) y no todas las prácticas corruptas son ilegales. Como señala Wagner (1994), lo que caracteriza a la corrupción es que el intercambio es voluntario entre ambas partes —corruptor y corrupto—. En el caso de un crimen, naturalmente, la víctima no participa voluntariamente del “intercambio”. Por otro lado, en muchas sociedades la costumbre de que los funcionarios públicos acepten regalos o dádivas es legalmente tolerada hasta ciertos niveles, como atestigua la existencia de regulaciones respecto del valor máximo permitido para ellas. Es igualmente importante distinguir entre actos de corrupción e inmoralidad, pues si bien la corrupción tiene una sanción social, hay muchos actos de inmoralidad que no son corruptos.

Por estas razones, en este trabajo la corrupción se entenderá como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad. Resulta difícil especificar claramente los límites de esta definición, pues debe reconocerse que hay actividades en las que la genuina labor de un funcionario público puede confundirse con el interés personal (por ejemplo, para obtener su reelección). En general, se consideran actos de corrupción el abuso de funciones,

el cobro de comisiones y obsequios ilegales, la exacción de contribuciones ilegales para financiar a los partidos políticos, la evasión o fraude total o parcial de los impuestos, el cohecho, el soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público, y el nepotismo.

A un nivel más profundo, la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular de su capacidad de gobernabilidad. Si la estructura institucional fuese efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y, a la vez, las normas rápidamente serían adaptadas para inhibir los actos de corrupción. Bajo esta óptica, algunos autores distinguen dos categorías de corrupción (Maegher, 1996). La primera categoría comprende situaciones en que las instituciones funcionan de manera ineficiente por efecto de la corrupción, pero los actos de corrupción son esporádicos, aislados, o de impacto restringido. La segunda categoría comprende situaciones en que las instituciones son inoperantes debido a que la corrupción es la norma de comportamiento dominante y el principal objetivo de los funcionarios es obtener rentas. En este último caso, típicamente, parte sustancial de los trabajadores no acude al trabajo o sólo lo hace por pocas horas, la mayor parte de los ingresos del individuo provienen de prácticas corruptas, no existen mecanismos de control y el sistema de incentivos se encuentra gravemente distorsionado.

Alternativamente, otros autores distinguen aquellos actos de corrupción que se cometen “de acuerdo con las reglas” de las acciones que se desarrollan “en contra de las reglas” (Transparency International, 1996). En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.

Finalmente, es importante separar la corrupción política de la corrupción burocrática. La primera se refiere a las actividades de corrupción de entes políticos que mediante el cohecho, la adulteración de registros de votantes y la falsificación de resultados electorales consiguen cuotas ilegítimas de representación y poder. A través de ellas, estas élites obtienen beneficios y, frecuentemente, inducen la corrupción burocrática descrita más arriba (Goodman, 1990).

3. La corrupción en América Latina

Cuantificar los niveles de corrupción es una tarea compleja pues —aparte del secreto en el que ésta opera— no existe un indicador que sirva de denominador común para hacer comparaciones en el tiempo o entre

países. Incluso si existiesen estadísticas oficiales sobre el volumen de actos o denuncias de corrupción, éstas podrían ser de escaso valor en la medida que los países difieren frecuentemente en su interpretación sobre cuáles actividades constituyen prácticas corruptas. Una medida monetaria, por otro lado, podría ser inadecuada porque en muchos países pobres la corrupción puede ser generalizada aun si los niveles de intercambio monetario son ínfimos comparados con los casos de gran corrupción en un país de ingreso medio o alto.

Es por ello que los indicadores disponibles se basan en el uso de encuestas estandarizadas sobre percepciones de niveles de corrupción. Esos indicadores, por lo mismo, deben ser considerados únicamente como indicativos de los verdaderos niveles existentes. Aunque la calidad de la información no es la óptima, muchos autores confían en que el contenido de información es suficiente como para permitir un análisis riguroso (Lambsdorff, 1999; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999). Los indicadores de corrupción combinan resultados obtenidos de dos tipos de instrumentos. Primero, entrevistas estandarizadas a expertos en corrupción. Éstas tienen la debilidad de representar las opiniones de unos pocos individuos, pero son muy precisas y permiten la comparación entre países. Segundo, encuestas a empresarios e inversionistas, que si bien son menos precisas pues dependen de condiciones locales, tienen la ventaja de ser masivas y más representativas de la opinión general.

El Cuadro N° 1 presenta algunas mediciones de corrupción y de variables institucionales asociadas para 100 países, agrupados por región geográfica. Aparte del índice de corrupción elaborado para 1999 por Transparency International, se adjuntan mediciones de participación ciudadana y rendición de cuentas de los funcionarios públicos (*accountability*), estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, respeto por las leyes y esfuerzos de control de la corrupción estimadas por Kaufmann, Kray y Zoido-Lobaton (1999).

El problema de la corrupción en América Latina es bastante grave. Los niveles de corrupción son altos comparados a los de otras regiones en desarrollo y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Aunque los indicadores de participación y rendición de cuentas (*accountability*) son mayores en América Latina que en el resto de los países en desarrollo, su situación no es mejor que la de los tigres asiáticos —que podrían ser un referente de interés para la región—. Por otro lado, los niveles de inestabilidad política y violencia son sólo comparables a los de África y el Medio Oriente, lo que sugiere el enorme riesgo y conflicto social que enfrenta la población. Desde un punto de vista económico, ello

CUADRO N° 1: INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN 100 PAÍSES*

(1 = más, 0 = menos)

	Índice de corrupción	Participación y dar cuenta (<i>accountability</i>)	Estabilidad política y ausencia y de violencia	Efectividad del gobierno	Calidad de la regulación	Respeto por las leyes	Control de la corrupción
Países desarrollados	0,21	0,92	0,84	0,81	0,88	0,82	0,82
América Latina	0,65	0,52	0,39	0,35	0,75	0,26	0,25
África	0,66	0,41	0,39	0,28	0,57	0,32	0,25
Economías en transición	0,68	0,50	0,48	0,29	0,47	0,33	0,23
Asia (tigres)	0,58	0,44	0,56	0,48	0,67	0,48	0,38
	(0,43)	(0,55)	(0,68)	(0,67)	(0,80)	(0,71)	(0,57)
Oriente Medio	0,55	0,39	0,42	0,47	0,69	0,54	0,39

* Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Botswana, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Kenya, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, Albania, Armenia, Azerbaijjan, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Kazakhsstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldovia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania, Uzbekistán, Yugoslavia, China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Pakistán, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Taiwan, Tailandia, Vietnam, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Inglaterra, Estados Unidos, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Túnez, Turquía.

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

se traduce en un fuerte desincentivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. Ambos indicadores sugieren que existe una apreciable distancia entre los objetivos declarados de participación y apego a la legalidad y la situación efectiva de inestabilidad, violencia política y transgresiones a la ley. Es importante notar el desarrollo en esta área de los tigres asiáticos, que están más cerca de los países desarrollados que del promedio de los países en desarrollo (0,45).

La efectividad del gobierno es también muy baja (0,35), casi la mitad de la de los países de crecimiento sostenido del mundo. Éste es un problema sustancial pues revela problemas de inconsistencia en la aplicación de las políticas públicas y en su capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la población. Ello, a pesar de que en América Latina se cuenta con un desarrollo del aparato estatal de mayor antigüedad al de muchos de los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente que dejaron de ser colonias europeas sólo después de la Segunda Guerra Mundial. Este

resultado contrasta con los indicadores de calidad de la regulación, donde América Latina alcanza un nivel de desarrollo comparable al de los países desarrollados y los tigres asiáticos. Aunque ello revela el esfuerzo de renovación regulatoria en América Latina, debe tenerse en cuenta que los niveles de modernización de la regulación en muchos países europeos son aún incipientes. Las reformas en el área de regulación en América Latina han sido pioneras en el mundo y esta mejor plataforma institucional es una importante ventaja inicial para enfrentar la corrupción. Sin embargo, la baja efectividad del gobierno señala que la implementación de dichos marcos regulatorios no ha alcanzado aún su maduración².

Tal vez uno de los problemas más serios en América Latina es que el respeto a las leyes es sorprendentemente bajo, incluso por debajo del nivel africano, lo que revela el grave problema de gobernabilidad. Dada la existencia de marcos regulatorios adecuados, el problema de la corrupción no parece provenir de la falta de leyes sino de su escasa aplicación. Ello es consistente con la virtual inexistencia de medidas de control de la corrupción en la región, como se aprecia en la última columna del Cuadro N° 1. En ambas áreas, la distancia con los países del sudeste asiático es abismal pese a que existe una imagen de que estos últimos son muy corruptos; mientras dichos países se encuentran cerca de los países desarrollados, América Latina está en el punto más bajo de la escala.

El Cuadro N° 2 presenta información sobre corrupción en América Latina a nivel de países. Como se puede observar, hay bastante heterogeneidad en el nivel de corrupción de los países latinoamericanos. Sólo algunos países están en el rango de los países desarrollados, mientras que en otros la corrupción alcanza proporciones epidémicas sólo comparable a la de los países africanos. Los índices de corrupción de Chile y Costa Rica se encuentran dentro del rango de los países desarrollados, mientras que los niveles de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela están entre los más altos del mundo. Por otro lado, la inestabilidad política —que es un factor determinante de la corrupción— afecta severamente a la región. Sólo Costa Rica alcanza niveles de país desarrollado, reflejo de una larga tradición democrática y pacifista. Los casos más dramáticos de inestabilidad son Colombia (el país más violento de toda la muestra junto con Yugoslavia), Guatemala y Paraguay, cuyos niveles son más del doble del promedio de la región.

² Los diversos indicadores de gobernabilidad del Cuadro N° 1 están, naturalmente, correlacionados entre sí. Por ejemplo, en aquellos países donde la estabilidad política es baja, también la efectividad del gobierno es baja. Dicha correlación no invalida su uso, pero sugiere ser cauteloso en la interpretación de los resultados.

CUADRO N° 2: INDICADORES DE CORRUPCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA
(1 = más, 0 = menos)

	Índice de corrupción	Participación y rendir cuenta (accountability)	Estabilidad política y no violencia	Efectividad del gobierno	Calidad de la regulación	Respeto por las leyes	Control de la corrupción
Argentina	0,70	0,61	0,62	0,47	0,79	0,48	0,26
Bolivia	0,75	0,58	0,41	0,32	0,87	0,27	0,21
Brasil	0,59	0,63	0,35	0,32	0,60	0,31	0,36
Chile	0,31	0,65	0,60	0,73	0,88	0,72	0,66
Colombia	0,71	0,42	0,04	0,37	0,66	0,14	0,19
Costa Rica	0,49	0,89	0,75	0,55	0,89	0,55	0,52
Ecuador	0,76	0,54	0,31	0,22	0,69	0,16	0,09
El Salvador	0,61	0,42	0,45	0,31	1,00	0,18	0,23
Guatemala	0,68	0,27	0,21	0,32	0,71	0,04	0,09
Honduras	0,82	0,44	0,35	0,27	0,58	0,10	0,05
Jamaica	0,62	0,70	0,35	0,25	0,83	0,15	0,31
México	0,66	0,42	0,34	0,44	0,77	0,23	0,26
Nicaragua	0,69	0,48	0,35	0,23	0,52	0,15	0,08
Paraguay	0,80	0,32	0,27	0,06	0,69	0,16	0,05
Perú	0,55	0,23	0,29	0,44	0,79	0,22	0,28
Uruguay	0,56	0,70	0,57	0,57	0,89	0,46	0,47
Venezuela	0,74	0,51	0,38	0,14	0,58	0,17	0,12

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

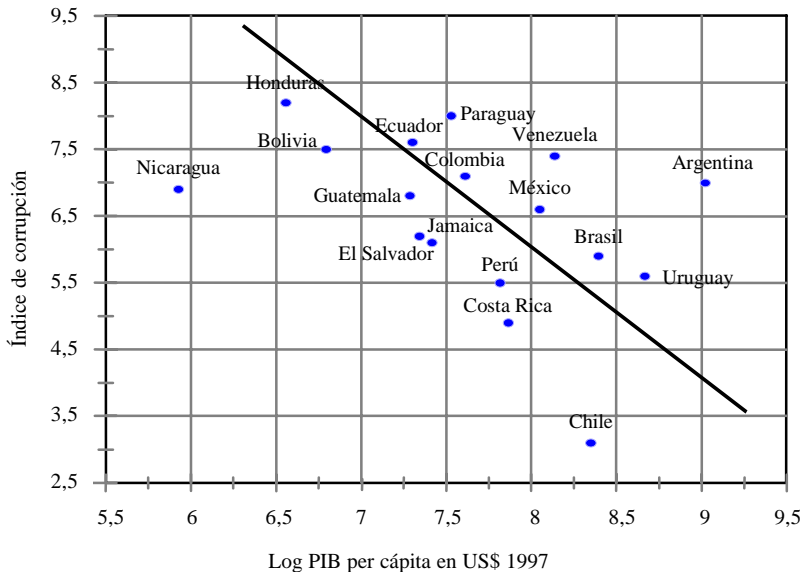
Por otra parte, como se señaló, América Latina tiene una vida independiente mucho más larga que la mayoría de los países en desarrollo. Ello, no obstante, no ha llevado a la consolidación de gobiernos eficientes. Sólo Chile presenta niveles que lo ubican entre los más ineficientes de los países desarrollados (Grecia, Italia y Francia), pero por encima de todos los tigres asiáticos con la excepción de Hong Kong. Entre los países con peor gestión de gobierno, Paraguay y Venezuela se comparan únicamente con países africanos cuyo nivel de desarrollo es sustancialmente menor o con países de igual grado de desarrollo pero donde la corrupción está generalizada (Nigeria, Kenya).

La dimensión más grave de la situación latinoamericana es —como se señaló— la ausencia de respeto a las leyes y la falta de medidas de control de la corrupción. Cinco países se encuentran entre aquellos donde es más grave la situación a nivel mundial (Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), en tanto que sólo tres países presentan indicadores aceptables, pero no buenos, en ambas categorías (Chile, Costa Rica y Uru-

guay). Es notable que los países con mayores niveles de riqueza —Argentina, Brasil, México y Venezuela— se encuentran entre aquellos con problemas profundos de respeto a las leyes.

Otras fuentes de información confirman que este panorama sombrío se arrastra por un largo período de tiempo. Mauro (1995) reporta datos para el período 1980-83, según los cuales la corrupción en 55 países se asocia con altos niveles de tramitación burocrática e ineficiencia de los sistemas legales. Las áreas más afectadas por la corrupción son los servicios públicos, las licitaciones y adquisiciones públicas, la recaudación de ingresos fiscales (impuestos, aduanas), el nombramiento de funcionarios y la administración de gobiernos locales. La correlación entre los índices de corrupción y tramitación burocrática alcanza en América Latina a 56%, en tanto que a nivel mundial alcanza al 85%. Por el contrario, la correlación entre los índices de corrupción y la ineficiencia del sistema legal en América Latina es virtualmente nula (2%), en tanto que a nivel mundial ésta alcanza a 80%. Éste es un elemento distintivo del caso latinoamericano, que podría ser reflejo de la tradición legalista española y que sugiere que una posible fuente de control de la corrupción y mayor eficiencia económica radique en reformar el sistema legal.

FIGURA N° 1: ÍNDICE DE AUSENCIA DE CORRUPCIÓN Y PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA



Finalmente, se ha señalado que podría existir una asociación negativa entre nivel de desarrollo económico y grado de corrupción (Treisman, 2000). A nivel internacional, los países menos desarrollados muestran los más graves niveles de corrupción. Si bien más adelante se ahonda en los fundamentos de esta hipótesis, baste decir que América Latina no escapa a dicho fenómeno, como se muestra de manera simple en la Figura N° 1. Los únicos países que se apartan de la tendencia común son Chile y Nicaragua —que presentan un menor nivel de corrupción respecto de lo que sería esperable dado su nivel de ingreso per cápita— y Argentina que, lamentablemente, presenta el fenómeno inverso.

4. Las causas de la corrupción

Como es comprensible, hay una gran variedad de teorías sobre las causas y determinantes de la corrupción. No obstante, la mayoría de ellas aún no han sido formalizadas de un modo tal que podamos entender cabalmente sus implicancias y proposiciones³. La escasez relativa de modelos de corrupción, sin embargo, se compensa con un creciente volumen de estudios empíricos de casos o comparados.

Algunos autores señalan que el origen de la corrupción es la excesiva —y, frecuentemente, incorrecta— regulación de los mercados por parte del Estado. La excesiva regulación les permite a los funcionarios públicos capturar las cuasi-rentas que se derivan de las restricciones impuestas por las regulaciones. Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Bajo estas condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos (Leff, 1964; Huntington, 1968).

Lui (1985) desarrolla más formalmente el argumento anterior haciendo un paralelo con una situación de colas de espera: del mismo modo que un individuo con alto costo del tiempo está dispuesto a pagar por evitarse la cola de espera, las empresas más eficientes son las que tienen el mayor incentivo a incurrir en actos de corrupción para evitarse los costos impuestos por una regulación en un mercado. El argumento, que presenta evidentes limitaciones, intenta asociar a la corrupción el elemento de negociación a la Coase que permite asignar eficientemente los recursos en un

³ Algunos autores desarrollan modelos formales siguiendo típicamente teorías de agente principal, jerarquías, o juegos con información asimétrica (por ejemplo, Shleifer y Vishny, 1993; Wagner, 1994; Carbonara, 2000 y Carrillo, 2000).

mercado. No obstante, se olvida en primer lugar que frecuentemente las distorsiones son impuestas para conseguir rentas en la forma de corrupción y no son exógenas y, en segundo lugar, que como mecanismo de asignación de recursos, las colas de espera y la corrupción no son necesariamente los más eficientes en un contexto dinámico. Por ejemplo, la presunta ventaja depende de si los agentes envueltos en la corrupción son suficientemente “honestos” para no defraudar a su contraparte una vez hecho el pago. No obstante, como los “contratos” de corrupción no pueden ser llevados a una corte de justicia si no son cumplidos, existen asimetrías e ineficiencias que hacen que los pagos de sobornos no puedan ser considerados como un pago eficiente a la Coase (Shleifer y Vishny, 1993).

Osterfeld (1992) extiende el argumento anterior —pero no subsana sus problemas— señalando que en una economía demasiado regulada la corrupción toma dos formas. Corrupción expansiva (que incluye actividades para aumentar la flexibilidad y competitividad de la economía) y corrupción restrictiva (que limita las oportunidades de intercambio y beneficio social). Mientras la segunda es directamente causa de ineficiencias y distorsiones en la economía que reducen el bienestar, la primera sería positiva al “engrasar las ruedas” de la economía. Entre las prácticas identificadas por Osterfeld como ejemplos de corrupción expansiva se encuentra el soborno de jueces, políticos o burócratas por parte del sector privado.

Naturalmente, Osterfeld olvida que posiblemente las firmas que más interesadas están en pagar un soborno son aquellas que más se benefician de la corrupción y el *rent seeking* y no las más eficientes desde un punto de vista productivo (Goodman, 1990, presenta evidencia empírica de este fenómeno). En este contexto, mediante la corrupción los empresarios privados son capaces de capturar y mantener posiciones de privilegios —frecuentemente monopolísticas— en la economía. Al mismo tiempo, los políticos corruptos se sirven de los recursos que colectan de la corrupción para continuar monopolizando la generación de regulaciones (Mbaku, 1996). Un segundo problema del argumento es que olvida que la corrupción requiere que los funcionarios públicos puedan ejercer poder discrecional para capturar las oportunidades de enriquecimiento ilícito. De hecho, incluso una regulación relativamente simple puede ser motivo de corrupción si los funcionarios públicos no son adecuadamente controlados y no se les hace responsables de su accionar.

Desde un punto de vista empírico, esta hipótesis ha sido ampliamente estudiada tanto a nivel internacional como al interior de Estados Unidos al comparar la situación entre estados. LaPalombara (1994) encuentra evidencia de que el tamaño del gasto fiscal como porcentaje del PIB en un

corte transversal de países está positivamente correlacionado con la corrupción. La Porta *et al.* (1999) encuentran una mayor correlación entre el indicador del grado de corrupción y el monto de transferencias y subsidios otorgado por el Estado como porcentaje del PIB. La falta de un tratamiento econométrico consistente es, sin embargo, una debilidad en estos estudios y estas correlaciones son poco robustas. De hecho, Elliott (1997) encuentra en una muestra de 83 países que la corrupción depende negativamente del tamaño del Estado y que lo importante es la composición del gasto público.

Hellman *et al.* (2000) separan la corrupción por parte de las empresas en dos tipos: la captura del regulador y la corrupción del fiscalizador. La primera —que reflejaría mejor el argumento de aceptar la economía— permite a la firma modificar en su favor la regulación; la segunda le permite inhibir los costos de no cumplir con la regulación. Usando evidencia para 22 países en transición encuentran que, si bien la captura es beneficiosa para la firma en el corto plazo, ella no es sostenible en el largo plazo. Peor aún, los costos sociales de operar en un mercado donde el regulador es capturable son altos, crecientes en el tiempo y regresivos, pues las firmas menos eficientes son las que tienen más incentivos a capturar al regulador. En contraste, todas las firmas tienen incentivos a corromper al fiscalizador, no existiendo un *trade-off* de corto plazo.

Teorías menos simplistas del rol de la corrupción sugieren la necesidad de abandonar el paradigma de óptimo implícito en esta literatura y moverse hacia teorías de segundo mejor (*second best*) y de interacción estratégica.

Partiendo del análisis de costo-beneficio a nivel individual, resulta natural entender la corrupción como el resultado de comparar el pago recibido y el costo esperado de ser descubierto. Este último es una combinación de la probabilidad de ser descubierto y la magnitud del castigo. Los potenciales beneficios serán mayores en la medida que el tamaño y el grado de intervención del Estado en la economía sea mayor. Tanzi (1998) describe de manera extensa los modos mediante los cuales la sobrerregulación produce espacios para la corrupción. Los costos, por otro lado, dependen de la eficiencia del sector público para descubrir y sancionar a los corruptos y de la actitud de los afectados de denunciarlos.

Una hipótesis frecuentemente escuchada es la de que este problema se refuerza en aquellas economías en que los servidores públicos son relativamente mal pagados, pues es frecuente que una parte sustancial del ingreso provenga de exacciones que siendo legales no tienen como contrapartida servicios gubernamentales, o abiertamente de prácticas indebidas. A pesar de la evidencia circunstancial de este último fenómeno, La Porta *et al.*

(1999) y Treisman (2000) no encuentran evidencia econométrica consistente que apoye esta hipótesis.

Mbaku (1996) señala por otro lado que en sociedades donde las relaciones raciales, religiosas, de castas o tribales son importantes (por ejemplo, en África), los funcionarios públicos suelen estar obligados a repartir los ingresos de las oficinas públicas entre los miembros de su grupo de referencia. Ello lleva en su etapa más elemental a prácticas de nepotismo. En países donde los partidos políticos son fuertes y representan intereses de grupos sociales o regiones, el comportamiento de los servidores públicos tiende a estar determinado por estas lealtades desarrollándose una forma bastante extendida de corrupción a través del clientelismo.

Aparte de los incentivos individuales a la corrupción, a nivel colectivo se requiere además un análisis de la forma en que cada sociedad enfrenta el problema y cómo éstas reaccionan frente a ella cuando aumenta su intensidad. Ello lleva a estudiar el papel que les cabe a los sistemas de administración pública, político y legal en inhibir la corrupción. En términos generales, los siguientes elementos favorecen la aparición de la corrupción y están presentes en buena parte de los países en desarrollo:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional,
- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.

La cultura legal de una sociedad es una forma importante de delimitación de lo público y lo privado. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos” fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. A su vez, la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. Algunos autores proponen que los sistemas institucionales y legales basados en la jurisprudencia sajona tienden a delimitar de manera más precisa los límites entre propiedad privada y pública (La Porta *et al.*, 1999). Treisman (2000) señala que hay evidencia empírica de que los países que fueron colonia de Inglaterra tienen niveles de corrupción sustancialmente menores que el resto aun cuando se toma en consideración el efecto de otros determinantes.

Las recientes reformas en los países en desarrollo, por otro lado, han dejado al descubierto que la corrupción puede ser una respuesta al conflicto que se produce cuando formas de organización y de sistemas normativos tradicionales se enfrentan a un orden económico moderno. Frecuentemente,

se producen brechas sustanciales entre los requerimientos impuestos por la dinámica del mercado y la capacidad de intervención pública, entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Rubio (1999) plantea que pareciera existir un dilema de política entre la modernización y desarrollo reciente de las economías de América Latina y la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales muy distintos a los de la región (extranjerizantes).

No obstante, éste es un falso dilema, pues, objetivamente, los sistemas de administración pública empleados en los países desarrollados han sido ampliamente superiores a los empleados en los países en desarrollo. Así, independientemente del tipo de organización que se dé el Estado, la mejor calidad de dicha administración incide positivamente en el control de la corrupción y reduce sus efectos adversos sobre el bienestar social.

Una muestra tradicional de la mala calidad de administración es la capacidad de las empresas de obtener beneficios por *lobby* o influencia en la regulación. Kaufmann y Wei (1999) usan información recogida a partir de encuestas sobre el costo en tiempo en que incurren las empresas haciendo *lobby* y negociando con funcionarios públicos. Ellos no sólo encuentran una correlación alta y positiva entre el grado de corrupción y el tiempo dedicado al *lobby*, sino además que la corrupción depende de cuánto las regulaciones afectan la competitividad del mercado y de en qué medida las regulaciones son imprecisas o mal aplicadas.

En muchos países, las reformas económicas, además, han significado un gran costo social en la forma de menores salarios reales, menores recursos para la gestión pública y fiscalización. A la vez, se han abierto nuevos desafíos en las áreas de provisión de bienes públicos y regulación que han significado sustanciales poderes para el reformador. En este contexto, los incentivos a la corrupción han aumentado enormemente. Pero la capacidad del Estado para controlar el problema de la gestión no se ha desarrollado a la par: el sistema de incentivos para los funcionarios públicos continúa siendo débil de modo tal que los buenos empleados no son recompensados y los malos no son castigados, los mecanismos de información y evaluación son caros y se usan de manera aislada, y el desarrollo de instituciones que permitan verificar el uso del poder político y sirvan de balance a su accionar se ha retrasado notablemente. Más aún, algunos gobiernos enfrentan pocas restricciones para financiar su ineficiencia debido a la presencia de transferencias hechas por la ayuda externa, lo que a su vez incentiva la corrupción. Existe, por tanto, una brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Ello permite que se mantenga la brecha entre la impunidad real y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Evidentemente, resulta difícil evaluar el grado de participación de la sociedad en el sistema político pues éste depende de complejos mecanismos institucionales, políticos y constitucionales vigentes en cada país. En principio, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común. La literatura económica tiende a asociar regímenes democráticos con mayores niveles de participación ciudadana. En este contexto, en sociedades no democráticas los burócratas están menos restringidos en su capacidad de usar recursos públicos en beneficio propio o de grupos de interés y para perpetuarse en sus cargos mediante lobby. En tal caso, los incentivos a la corrupción son más altos que en sociedades más democráticas, donde las instancias de verificación por parte de los ciudadanos son mayores, la prensa es libre y donde la alternancia en el poder permite que se destruyan más fácilmente círculos de corrupción enquistados en la maquinaria estatal.

No hay evidencia empírica sólida que respalde estas opiniones. Treisman (2000) encuentra que los países que han tenido democracias duraderas (50 años) presentan claramente menores niveles de corrupción. Sin embargo, el efecto es cuantitativamente pequeño y, algo sorprendentemente, no encuentra efecto alguno de la inestabilidad política sobre la corrupción.

Probablemente, una de las dimensiones menos exploradas en la literatura de corrupción es el papel que puede tener la libertad de prensa en reducir los niveles de corrupción. Brunetti y Weder (1998) proveen evidencia econométrica de que hay una correlación negativa entre índices de libertad de prensa y varios indicadores de corrupción. Los índices de libertad de prensa incluyen leyes y regulaciones que influyen en el contenido de la información, influencia política y económica en la prensa, y actos represivos, compilados por Freedom House.

Como en casi todas las aristas del problema de la corrupción, la causalidad no es clara. Por un lado, es posible que la mayor libertad de prensa reduzca la corrupción al permitir revelar e informar sobre actos corruptos, aumentando la probabilidad de un castigo para los culpables. Es posible, por otro lado, que gobiernos donde hay mayor corrupción tiendan a poner mayores restricciones a la libertad de información o que se corrompa directamente a los mismos periodistas.

5. Los efectos de la corrupción

Aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico cada acto de corrupción provoca un costo social en la

medida en que las decisiones sean tomadas por funcionarios públicos de acuerdo a motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias adversas (externalidades negativas estáticas y dinámicas) que ellas tienen sobre la comunidad. Cuando la corrupción es generalizada, ello significa una distorsión grave para el funcionamiento de una sociedad desde un punto de vista político, social y económico tanto en el corto como largo plazo. Los efectos son, evidentemente, demasiado numerosos para describirlos detalladamente y algunos de ellos ya han sido esbozados más arriba. Por ello, hemos agrupados sus impactos de manera general en tres categorías: impacto económico, impacto político, e impacto social.

5.1. Impactos económicos

Los impactos económicos de la corrupción se ramifican en muchas áreas del sistema económico. La primera área que se ve afectada son las decisiones de los productores respecto del esfuerzo productivo y el tipo de objetivos de producción que se persiguen. Adicionalmente, como se describe más abajo, se distorsionan las decisiones de inversión y la producción de largo plazo. Una segunda área afectada es el funcionamiento administrativo del Estado, pues los funcionarios corruptos desarrollan mecanismos de preservación que erosionan la capacidad de gestión pública. Más aún, la corrupción incide en los procesos de toma de decisiones del Estado distorsionando la asignación de recursos.

La corrupción distorsiona los incentivos con los cuales opera la empresa privada reduciendo la eficiencia económica. Cuando se percibe la posibilidad de corromper a un funcionario público, hay un desvío de recursos desde actividades netamente productivas hacia aquellas denominadas de *búsqueda de renta* ('rent seeking'), las que no aumentan el bienestar de la sociedad. Así, los negocios más productivos no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones respecto a la regulación o el destino de los fondos públicos.

El estudio de Kaufmann y Wei (1999), como se dijo, demuestra que hay evidencia de una relación positiva entre el alcance de la corrupción y el tiempo que dedican los empresarios a tratar con los funcionarios públicos. Se encontró que las firmas que realizaban grandes pagos en sobornos gastaban, además, tres veces más tiempo (en horas hombre) que aquellas que pagaban sobornos pequeños. Esto hace, a su vez, que el costo de hacer negocios (costo de capital e inversión) sea sustancialmente más alto, tanto

por la exacción en sí misma que significa la corrupción como por el hecho que más recursos deben ser dedicados a actividades no productivas. Más aún, los funcionarios corruptos tienen el incentivo a aumentar la tramitación de los permisos, solicitudes, etc. —y con ello el costo de hacer negocios— a la espera de aumentar la probabilidad de conseguir un soborno.

Es frecuente que en economías con alta corrupción se desarrollen y perpetúen *estructuras monopolísticas* u oligopólicas en los mercados. En particular cuando las economías son pequeñas o cerradas al comercio internacional. Esto se debe, por un lado, a que el corruptor debe recuperar a través de mayores precios los costos asociados a la corrupción y, por otro lado, porque el oficial corrupto reduce su riesgo de detección si negocia siempre con las mismas empresas. Una visión opuesta es la de Leff (1964) que señala que la corrupción podría introducir un elemento de competencia en mercados monopolísticos si es que potenciales entrantes sobornan a los oficiales para entrar al mercado y capturar parte de la renta monopolística. Debe reconocerse que el argumento es débil porque es más probable que el mismo monopolista use parte de dicha renta para evitar que alguien entre al mercado⁴.

Los problemas de corrupción derivados de rentas monopolísticas podrían ser mitigados si se abre la economía al comercio externo y éste actúa como un elemento disciplinador de la competencia y, por esta vía, reductor de las eventuales cuasi-rentas de la corrupción. Ades y Di Tella (1997) usan como indicador de la apertura comercial la razón importaciones sobre el PGB y encuentran que entre 55 países, aquellos más abiertos tienden a tener menores niveles de corrupción. Un problema evidente de este indicador, sin embargo, es que en los países más grandes el comercio exterior es menos importante por razones de mercado que no están relacionadas con la corrupción. Treisman (2000) documenta este problema y señala que el efecto disciplinador es en cualquier caso menor.

Adicionalmente, la corrupción deteriora el ambiente de negocios en el cual actúa el sector privado, lo que deriva en la búsqueda de ganancias rápidas y excesivas en momentos de incertidumbre (*rentismo*). En muchos casos, el rentismo ha significado un aumento en los niveles de endeudamiento de los países, con su consiguiente mayor costo en el servicio del crédito, en la medida en que los beneficios de actividades corruptas han sido depositados en el extranjero. Particularmente, a principios de los años 1980 la fuga de capitales fue una dramática secuela de la corrupción en la región.

⁴ Hay numerosos trabajos que demuestran la existencia de significativos costos en eficiencia en mercados en los que —por razones ideológicas o prácticas corruptas— se permite que una firma privada opere como monopolista (Viscusi *et al*, 1994).

Mercados que operan en ambientes marcados por la corrupción tienen incentivos a proveer *bienes y servicios en cantidades insuficientes, de menor calidad o más costosos*. El costo de producción se encarece de manera directa cuando la corrupción se vuelve necesaria para adquirir un insumo productivo. Debido a que los “contratos” con sobornos no pueden ser reclamados a través del sistema judicial, existe un mayor riesgo y costo por cuanto un funcionario corrupto puede negar el trato después de haber recolectado el soborno. Ello es reforzado por el hecho de que la corrupción se usa muchas veces para evitar regulaciones de calidad mínima o de condiciones de producción y venta seguras.

La corrupción reduce el crecimiento económico al *reducir los incentivos a la inversión*. Este mecanismo opera en varias formas. Primero, los negocios hechos sobre la base de sobornos son más riesgosos que los proyectos legales porque no hay derechos de propiedad legales y por lo tanto la cartera de inversiones de la economía tiene mayores niveles de riesgo del óptimo. Segundo, si los negocios se obtienen por conexiones o pagos ilegales, se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados —en particular, los inversionistas extranjeros—. De hecho, la calidad de los potenciales entrantes se deteriora precisamente porque los únicos interesados son aquellos que tienen mayores habilidades para la corrupción y no los más eficientes⁵. Tercero, los proyectos corruptos se convierten en competidores de, y frecuentemente desplazan a, los otros proyectos de inversión disponibles. En particular, las actividades de *rent-seeking* se hacen relativamente más atractivas que los proyectos productivos que maduran más lentamente.

La evidencia empírica presentada por Mauro (1995), basada en una muestra de 68 países en el período 1970-85, señala una relación significativa y robusta entre mayor corrupción y menor inversión doméstica. En términos cuantitativos, un país corrupto podría tener niveles de inversión hasta 5% del PIB menor que países sin corrupción, lo que se traduce, a su vez, en pérdidas de crecimiento de largo plazo de 0,5% del PIB por año. De aquí se concluye que la corrupción afecta negativamente el crecimiento económico a través de su impacto sobre la inversión. Wei (1999), por otro lado, encuentra evidencia de que la corrupción reduce la inversión extranjera directa, actuando como un impuesto equivalente de hasta 20% sobre el retorno de un proyecto.

⁵ En algunos países desarrollados hay un creciente cuestionamiento ético y legal a la participación de empresas transnacionales en actos de corrupción por las externalidades negativas sobre el ambiente de negocios internacional y no sólo del país que sufre la corrupción (Rose-Ackerman, 1999).

Un efecto derivado del anterior, pero tan importante como éste, es que la corrupción actúa como un *freno a la innovación* y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, el desarrollo de nuevas ideas debe pagar el impuesto del soborno para ser implementado (permisos, patentes, etc.), y las firmas prefieren invertir sobornos para mantener su competitividad (por ejemplo, consiguiendo protección arancelaria o créditos subvencionados) que para desarrollar nuevos productos o procesos productivos. Los innovadores son presa fácil de los funcionarios públicos corruptos porque nuevos productos suelen requerir patentes o permisos de funcionamiento.

El análisis de la corrupción, mirado desde la óptica del sector público, frecuentemente olvida que la corrupción representa un *robo de recursos públicos*. No es inusual encontrar análisis que igualan la corrupción a un impuesto. En primer lugar, aunque tanto los impuestos como la corrupción imponen mayores costos al productor, la recaudación de esta última es “privada” y, por lo tanto, se pierde el potencial uso de dichos recursos en fines socialmente más productivos. En segundo lugar, la corrupción es costosa para la sociedad por el hecho mismo de ser ilegítima. Por un lado hay recursos destinados a evitar la corrupción y sancionarla, y por otro lado, quienes participan en actos corruptos deben destinar recursos a evitar ser descubiertos. La necesidad de mantener en secreto la corrupción hace que se deban gastar más recursos para recolectar un cierto monto de “recaudación” que si se usa directamente un impuesto. Peor aún, a diferencia de un impuesto, la corrupción genera distorsiones sociales y políticas potencialmente mucho más graves que las inducidas por un impuesto.

Un elemento crucial en el análisis de los costos de la corrupción es que el *daño hecho* usualmente es considerablemente superior al monto del soborno mismo. Frecuentemente, la recaudación de sobornos es sólo una fracción menor de lo que la sociedad paga por la práctica corrupta tanto en ineficiencia como en extracción directa de rentas. Evidentemente, la corrupción representa un aumento en el precio de la administración porque el contribuyente que se somete al pago de sobornos tiene que pagar varias veces por el mismo servicio. Adicionalmente, la sociedad paga por las externalidades asociadas a la corrupción que ya hemos descrito. Es por ello que el argumento de que un soborno podría favorecer el desarrollo económico está viciado, aún en el contexto de que éste sea usado para evitar regulación inadecuada o excesiva. “El problema de la corrupción en México”, comentó un funcionario público, “es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil” (Transparency International, 1999). La sociedad paga

el costo alternativo de dichos recursos —que depende de las necesidades de la comunidad y no del funcionario corrupto— y, en aquellas sociedades donde la corrupción es generalizada, enfrenta mayores riesgos de inestabilidad macroeconómica.

La *toma de decisiones* en el sector público puede ser dramáticamente adulterada cuando los servidores públicos son corruptos. Por un lado, la corrupción suele conducir a la aprobación de proyectos públicos basados en la capacidad que tiene el funcionario corrupto de extraer beneficios del mismo y no en su necesidad social. Prueba de ello es la tendencia en los países en desarrollo a financiar megaproyectos de infraestructura de dudoso valor social, usualmente llamados “elefantes blancos”. Ello lleva a decisiones de inversión y tecnología inadecuadas. Por otro lado, cuando las decisiones no son honestas, se tiende a una falsificación de la información y los datos que hace difícil la planificación e implementación de las políticas económicas. En último lugar, la corrupción lleva una pérdida de confianza en la capacidad del gobierno para implementar las políticas económicas. La población acepta y apoya políticas públicas cuando los funcionarios públicos son competentes, imparciales y actúan de manera honesta. Por el contrario, cuando el Estado es corrupto, apoyar una política o cumplir una normativa es generalmente menos beneficioso para los individuos que pagar un soborno. Se produce, así, un equilibrio de no-cooperación entre los individuos, en el que para todos es más beneficioso individualmente aceptar la corrupción.

Así, por ejemplo, mientras mayor sea la posibilidad de recibir sobornos, es posible que se realice un mayor número de proyectos de inversión pública que lo razonable, que éstos sean más grandes que el óptimo —pues ello maximiza la probabilidad de obtener pagos ilegales en la forma de incentivos (*kickbacks*), sobrefacturación, uso de materiales de mala calidad, etc.— y que los proyectos se retrasen como resultado de funcionarios públicos que aumentan la tramitación de los mismos para incentivar dichos pagos. Adicionalmente, los gobiernos deben gastar mayores sumas para detectar e inhibir la corrupción.

Finalmente, Mauro (1995) encuentra evidencia de que la corrupción puede llevar a distorsionar la asignación del gasto público porque se observa que países más corruptos tienden a gastar menos en educación pública, es decir, se desincentiva la formación de capital humano. Éste es un canal adicional por el cual la corrupción reduce la tasa de crecimiento de una economía.

5.2. Impacto político

El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. La desigualdad económica y política se refuerza al producir una asignación socialmente injusta de los bienes y servicios provistos por el Estado. La clase política consolida su accionar sobre la base del clientelismo olvidando su papel como intérprete de las necesidades de toda la sociedad. Cuando la corrupción se generaliza, se deslegitima el sistema político.

La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos. Cuando los funcionarios públicos persiguen sus propios intereses entran en conflicto rápidamente con los intereses de la sociedad y de la gestión pública. Ello produce un desbalance de autoridad entre instituciones públicas, en primera instancia, y entre el Estado y la sociedad civil, en segunda instancia. Estos conflictos llevan a deslegitimar el gobierno y, en el caso extremo, a la desobediencia civil y violencia que caracteriza muchos regímenes latinoamericanos. Un corolario frecuente de la delegitimización política es el populismo y la aparición, típicamente fugaz, de caudillos redentores. Además, se desincentivan las decisiones políticamente costosas. La corrupción hace posible que se institucionalice la ilegalidad. Esto conduce inevitablemente a litigios y cargos calumniosos por lo cual hasta funcionarios honestos pueden ser chantajeados.

Adicionalmente, la corrupción desgasta los valores democráticos y la igualdad política, porque discrimina en contra de los grupos más pobres que no pueden pagar sobornos a los funcionarios corruptos. Algunos autores sugieren que la corrupción es sólo un reflejo de esta desigualdad y no su causa. Kaufmann (1999) presenta evidencia en contrario al estudiar la experiencia de los países en transición que tenían, debido a su pasado socialista, niveles de desigualdad comparativamente bajos, pero en los cuales la corrupción ha florecido recientemente con la consiguiente exclusión de los grupos de menores ingresos o sin capacidad de *lobby*.

5.3. Impacto social

Algunos investigadores argumentan que la corrupción puede tener ciertos efectos benéficos desde un punto de vista social, tales como el acceso no-violento a los asuntos gubernamentales cuando los canales políticos están bloqueados, o la reducción de tensiones entre el servidor público

y el político a través de los vínculos desarrollados por medio de una cadena de intereses comunes. Sin embargo, el principal argumento para rebatir este tipo de propuestas radica en que la corrupción posibilita mantener la situación social a corto plazo, pero imposibilita el desarrollo y consolidación de un régimen democrático y económico adecuado.

De hecho, la corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción —a la que tienen menos acceso por falta de recursos— los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios de gestión profesional, destruyéndose los incentivos a desarrollar carreras funcionarias basadas en el mérito y, consecuentemente, reduciéndose el valor social de la formación de capital humano y valores sociales tales como la honestidad.

Como hemos señalado, es muy probable que sean los más ricos de una sociedad quienes más se beneficien de la corrupción. Si ello sucede, la corrupción debiese inducir mayores niveles de desigualdad. Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) encuentran una correlación positiva entre ambas variables al hacer un estudio de corte transversal en 37 países, aunque la evidencia no es muy robusta, tal vez porque el indicador de desigualdad (coeficiente de GINI) suele tener poca variabilidad. Estos autores también encuentran que la corrupción afecta negativamente el ingreso del 20% más pobre de esas economías. Ciertamente esta evidencia no es concluyente —aunque sí sugestiva— pues la causalidad podría ser inversa; mayores niveles de desigualdad inducen mayores niveles de corrupción.

Una última característica social de la corrupción que la hace tan peligrosa es que se retroalimenta. En la medida que se observa corrupción aumenta la percepción de permisividad, lo cual incentiva a otros a realizar actos de corrupción (Aedo, 1995).

6. Medidas de control y reducción de la corrupción

Resulta elemental reconocer que no existe una cura conocida para la corrupción. Los numerosos trabajos descritos en las secciones 4 y 5 atestiguan que éste es un fenómeno complejo y multifacético y que los expertos aún no encuentran una estrategia efectiva de control o reducción de la corrupción. En esta sección, se presentan los enfoques conceptuales de

control, de los cuales se derivan las medidas específicas que muchos países hoy emplean. Muchas de estas medidas forman parte de las llamadas reformas del “servicio civil”, es decir, reformas en los incentivos y mecanismos de control que buscan que el cuerpo de servidores públicos sea capaz de proveer bienes y servicios públicos de manera eficiente, efectiva y con un arraigado sentido ético (véase Schiavo-Campo *et al.*, 1997). Un tema que se analiza en detalle es el de las potenciales bondades de la descentralización administrativa, financiera y operacional del Estado en provincias o municipios.

6.1. Estrategias de combate de la corrupción

Los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas medidas al mismo tiempo. Mbaku (1996) señala que la literatura económica y política tradicional identifica cuatro tipos de estrategias para minimizar o eliminar la corrupción: social, legal, política y de mercado. Naturalmente, cada una de ellas nace de distintas perspectivas sobre los orígenes y efectos de la corrupción pero eso no las hace excluyentes. De hecho, en cada sociedad hay componentes de estas estrategias operando en distinto grado y, posiblemente, una estrategia global exitosa requiera utilizar de manera simultánea elementos de cada una de ellas. En particular, el éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de dichos elementos en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que caracterizan a cada sociedad.

Las estrategias sociales ponen énfasis en establecer estándares de ética común para (y por) la sociedad contra los cuales se evalúen prácticas y comportamientos corruptos. Obviamente, se requiere que la sociedad desarrolle tanto mecanismos de vigilancia como la capacidad de educar a sus miembros respecto de dichos estándares, su importancia y beneficios para la comunidad y los costos individuales y colectivos derivados de transgredir estas normas. En este sentido, las normas anticorrupción forman parte del “capital social” de una economía. Aunque ésta es una dimensión fundamental del control de la corrupción, no debieran esperarse efectos de control de la corrupción en el corto plazo. La inversión en capital social es un proceso lento de educación, mediante el cual se adquieren, desarrollan y consolidan hábitos sociales positivos.

Las estrategias legales se basan en la noción de que el comportamiento corrupto puede verse restringido por la estricta aplicación de la ley. Frente a hechos de corrupción ocasional operarían los mecanismos previstos en la ley, en tanto que para situaciones inusuales, se designarían comités

de fiscalización o fiscales especiales serían escogidos para investigar actividades de individuos o grupos de interés. Las sanciones, cuando correspondan, serían determinadas principalmente por el sistema judicial. Resulta evidente que la aplicación estricta de la ley tiende a reducir de manera apreciable los casos de corrupción aislados. La evidencia presentada en los Cuadros N° 1 y 2 así lo sugiere. No obstante, debe reconocerse que la estrategia legalista queda sobrepasada si la corrupción es generalizada y, en particular, si el poder judicial es fácilmente capturable.

Las estrategias políticas, finalmente, se basan en la noción de que la corrupción proviene principalmente de la concentración del poder en manos de unos pocos políticos y sin el adecuado monitoreo por parte de los beneficiados o afectados por las políticas públicas. Por ello, se enfatiza la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y, en particular, los mecanismos de asignación de fondos públicos. Usualmente se señala que es necesario, junto con la descentralización, un sinceramiento de las remuneraciones de los funcionarios públicos para evitar la captura por parte de grupos de interés locales (Wade, 1985). Este punto, que se discute en detalle más abajo, es controvertido y no existe evidencia sólida para rebatirlo o apoyarlo.

Adicionalmente, se debe ser cuidadoso en el uso de argumentos políticos para justificar o apoyar procesos de control de la corrupción. En algunas ocasiones, los políticos ven en un esfuerzo de control de la corrupción la oportunidad de eliminar rivales políticos, en particular cuando se trata de una sociedad no democrática o donde la democracia es débil. Un ejemplo de este problema se da con las comisiones que investigan administraciones pasadas tras derrocamientos o golpes de Estado, que típicamente terminan siendo un mecanismo de desacreditación del depuesto régimen. Objetivos simplemente monetarios o de ambición también pueden ser disfrazados como impulsos políticos de eliminación de la corrupción.

Las estrategias de mercado se derivan directamente de la creencia de que es el exceso de regulación por parte del Estado el que produce estructuras de mercado inadecuadas y corrupción. El remedio, en este contexto, es liberar el mercado de restricciones y permitir que el mercado provea la disciplina necesaria (Bayley, 1966; Rose-Ackerman, 1978). Como es evidente, la optimalidad derivada del mercado sólo se puede obtener si las reglas generales en las cuales dichos mercados operan son las adecuadas, si los comportamientos desviados de los agentes se pueden identificar, y si se puede probar fehacientemente que dichos comportamientos son oportunistas. Es por ello que la liberalización de regulaciones exige típicamente la

redefinición del esquema de reglas en que opera el mercado y la creación de organismos antimonopolios y de defensa de la competencia.

La literatura moderna de control de la corrupción se centra más profundamente en este último punto. Brennan y Buchanan (1985) argumentan, con razón, que el comportamiento de los individuos —incluyendo los actos corruptos— dependen en gran medida del conjunto de reglas que ellos enfrentan. Son los incentivos implícitos en dichas reglas, su consistencia interna, el grado de cumplimiento impuesto por las autoridades y el modo como se resuelven los conflictos los que determinan en gran medida la existencia y gravedad de la corrupción. Así, sólo entendiendo a cabalidad estos componentes es posible diseñar programas exitosos de control de la corrupción basados en el cambio de dichas reglas. Es fundamental recordar que las reglas existentes en determinado momento en una sociedad incluyen no sólo aquellas explícitas (por ejemplo, la constitución, los códigos legales, los reglamentos), sino además aquellas basadas en la tradición, las costumbres, y la historia, todas las cuales conforman el capital social de un país.

Muchos de los esfuerzos de control de la corrupción, aún si ellos son bien intencionados, se enfrentan a la restricción de que son implementados dentro de un conjunto de reglas que resulta inconsistente con el objetivo. Frecuentemente, se entiende por control de corrupción el incremento de los niveles de vigilancia o represión, y aunque éstos aumentan el costo esperado para el funcionario corrupto, no afectan radicalmente la otra variable clave del problema que es la presencia de rentas potencialmente apropiables. En términos prácticos, dichos esfuerzos se llevan a cabo sobre la base del trabajo de la policía, aduanas y el poder judicial, que son las instituciones más frecuentemente expuestas al problema de corrupción debido a que atienden directamente al público y sus funcionarios son relativamente mal pagados. Más aún, estos programas se implementan dentro del mismo conjunto de reglas que permitieron la aparición de la corrupción en primer lugar. Y no es inusual que los mismos burócratas corruptos sean aquellos encargados de llevar a cabo los programas de limpieza. Así, los programas de control de la corrupción debieran empezar por una reforma de los incentivos y reglas de operación de las distintas instituciones para eliminar las fuentes de oportunismo.

De esto se desprende que el control de la corrupción requiere en primer lugar un ajuste institucional. Tradicionalmente, los enfoques de ajuste institucional se han concentrado en estrategias del tipo “más de lo mismo”; más entrenamiento, más recursos, más infraestructura, más coordinación, más planificación central, más ayuda técnica y más promesas

políticas. Por lo general, estas estrategias no modifican —sino que refuerzan— algunas de las causas de la corrupción. Una estrategia alternativa debiera atacar la fuente del problema. Klitgaard (1990) establece de manera simplificada que si la corrupción es el resultado de la presencia de rentas monopólicas (de la capacidad de asignar estas rentas de manera discrecional) y de la ausencia de rendición de cuentas (*accountability*), precisamente sobre estas variables se debiera orientar la acción pública. Los problemas pueden ser enfrentados mediante el establecimiento de procedimientos y estándares de operación claros e informados, el diseño e implementación de mecanismos de contención de la discrecionalidad del funcionario público, el establecimiento de sistemas de incentivos adecuados, el desarrollo de mecanismos de información expeditos y confiables, y la introducción de competencia.

No es necesario llevar a cabo una reforma demasiado profunda para reducir una de las formas más comunes de corrupción identificadas más arriba: el pago por obtener un beneficio que el gobierno debe proveer obligatoriamente. Una gestión pública eficiente debiera reducir de manera apreciable el problema de aquellos funcionarios públicos cuya fuente de recursos corruptos es el entorpecer el funcionamiento de las instituciones públicas. Ello, ciertamente requiere de cambios en el manejo del personal público que liguen de manera más directa deberes y recompensas y, a la vez, de diseñar e implementar algunas medidas de transparencia como se discute en la sección 6.2. No obstante, en el caso de la corrupción que se deriva del interés de los agentes privados de evitar el pago de costos o de obtener beneficios fraudulentos, las rentas monopólicas son mucho más difíciles de manejar.

Una manera directa de hacer disminuir la presencia de rentas monopólicas es abrir la economía al comercio exterior, desregular los mercados y privatizar las empresas públicas bajo un esquema de regulación moderna efectiva. Ello reduce de manera sustantiva los incentivos a la corrupción tanto en el manejo de dichas empresas como en otras áreas del sector público (por ejemplo, aduanas). La competencia, sin embargo, requiere de una institucionalidad adecuada para poder desarrollarse, incluyendo no sólo el marco regulatorio, sino además el respeto a la propiedad privada, la legalidad y la estabilidad macroeconómica y política.

Otro tanto puede hacerse con mecanismos de concesión y licitación de actividades estatales típicamente corruptas, como son la construcción de infraestructura (carreteras, puertos, etc.) y el manejo de contratos bajo subsidio. En general, resulta más fácil controlar y, eventualmente, sancionar a los responsables del mal manejo de un contrato de concesión para una

actividad tercerizada que monitorear a un grupo numeroso de funcionarios públicos a cargo de producir directamente el bien o servicio tercerizado. Naturalmente, esto supone que el Estado tiene la intención de diseñar un proceso de adjudicación del contrato de concesión o privatización de manera de evitar la corrupción.

No obstante, no todas las actividades del sector público se pueden descentralizar o concesionar y es inevitable que en ellas continúe existiendo poder monopólico. En tal caso, se requiere elaborar estrategias para reducir el poder de discreción de los funcionarios públicos. La reducción de la discrecionalidad puede lograrse mediante el diseño de instituciones que realicen funciones similares y que provean de elementos de competencia subrogada (*yardstick competition*). Una forma de realizar esto es mediante la descentralización, que se presenta en mayor detalle en la sección 6.3, pues es posible comparar el funcionamiento de unidades regionales o locales y descubrir más fácilmente la corrupción. El fraccionamiento del poder central reduce, también, el tamaño del potencial beneficio de la corrupción.

Es innegable que para decisiones de gran importancia resulta conveniente la concurrencia y aprobación de varias instituciones públicas, pues ello reduce la probabilidad de que se tome una mala decisión por inoperancia o corrupción. Este principio puede ser extendido, cuidando de evitar la excesiva burocratización, a otros niveles de la administración pública. No obstante, esta estrategia está limitada por la tendencia a que la participación múltiple genere niveles excesivos de ineficiencia burocrática.

Una alternativa más atractiva —y tal vez el más grande desafío de las reformas institucionales en países en desarrollo— consiste en involucrar a los usuarios en la toma de decisiones de gran envergadura, por ejemplo mediante el fomento de la participación de representantes de asociaciones de consumidores en los procesos de fijación de tarifas públicas, permitir que individuos accedan a la información necesaria para demandar y llevar a juicio a los responsables de malas administraciones de bienes públicos, la discusión pública previa de los proyectos de ley y decisiones de inversión, etc. (Kaufmann, 1998). La participación de la comunidad en la toma de decisiones produce una serie de efectos beneficiosos no sólo para el control de la corrupción, sino para el proceso de asignación de recursos y el crecimiento en general.

- Permite que la población tome conciencia de la importancia que tiene la participación y, por esta vía, se deslegitima la corrupción como un comportamiento aceptable. En muchas sociedades la pasividad de la población es tal vez el más importante aliado de los funcionarios corruptos. El primer y más importante paso en el con-

trol de la corrupción es que los mismos afectados levanten su voz y denuncien el problema.

- Crea la necesidad de especificar criterios claros de manejo de las instituciones públicas, contra los cuales se evalúa el desempeño sus funcionarios. En muchos casos, la corrupción se alimenta de la inexistencia de criterios que delimiten responsabilidades y del caos administrativo del Estado.
- Permite que se puedan proponer mejoras en su funcionamiento y que éstas tengan apoyo de la población. No es inusual que en audiencias públicas propongan solucionar los usuarios afectados que son mucho más efectivas que las diseñadas por los funcionarios públicos. Más aún, decisiones tomadas con la participación de la comunidad tienen un mayor nivel de compromiso y apoyo de la población.
- Permite, paradójicamente, que desde el interior de instituciones aquejadas por la corrupción se produzca un proceso de renovación. En muchas de estas instituciones hay individuos honestos y con vocación de servicio público que, con un adecuado estímulo y apoyo, pueden convertirse en importantes agentes controladores de la corrupción.

Una tercera solución que resulta efectiva es que se abandone la práctica de encubrimiento de los déficits presupuestarios (*soft budget constraints*). En primera instancia, ello exige aumentar los niveles de eficiencia del sector público y reduce los espacios en los que la corrupción se refugia. Así, se requiere identificar aquellas áreas donde es más posible que se dé la corrupción, es decir, aquellos sectores de la administración pública donde es más fácil que se de la combinación de rentas y discrecionalidad. Transparency International (1996) identifica como las principales áreas la provisión de bienes y servicios públicos, la zonificación de la tierra, recolección de impuestos, nombramientos de cargos públicos y los gobiernos locales. Posteriormente, se deben fijar objetivos alcanzables de común acuerdo con los funcionarios y mejorar los estándares de información sobre rendimientos contra los cuales se harán las evaluaciones ex post. En algunos países, se han otorgado con éxito mejoras en las condiciones laborales contra determinados objetivos de ajuste institucional y productividad.

6.2. Sinceramiento de las remuneraciones del sector público

Aunque la evidencia empírica no es concluyente en el sentido que los bajos salarios del sector público fomentan la corrupción, es necesario

reconocer que en muchos países existen profundas distorsiones en las estructuras de esfuerzo-recompensa que enfrentan los funcionarios públicos. Aedo (1995) señala la necesidad de “sincerar” los salarios públicos y ése es probablemente el concepto correcto. En algunas sociedades, los salarios públicos son excesivamente bajos por lo que para ellos la corrupción se convierte en la única alternativa de supervivencia. En estas situaciones tendemos a reaccionar con cierto grado de compasión e incluso podemos justificar al funcionario corrupto sosteniendo que “de alguna forma tiene que obtener un salario justo”. Un ejemplo típico de un acto contrario a las normas de probidad, aunque no de corrupción en el sentido usual del término, es el uso de vehículos públicos para fines particulares. Frente a esta situación tendemos a pensar que el uso del vehículo es parte de la remuneración. En otros países, los salarios son excesivamente altos, de modo tal que los funcionarios públicos tienden a no incurrir en actos de abuso para evitar perder sus privilegios.

Una posible solución sería intensificar las prohibiciones, invertir más en fiscalización y aumentar las sanciones. Esta solución podría ser muy costosa y tener efectos secundarios indeseables en la calidad del servicio y en el ambiente laboral del sector público. Una alternativa más conveniente es equiparar las remuneraciones con aquellas del sector privado para cargos similares. Esto puede traducirse en mayores remuneraciones “transparentes” del sector público, un mayor incentivo a trabajar en el sector, menores incentivos a dedicar esfuerzos a actividades ilegítimas y mayor productividad.

En muchos países, sincerar las remuneraciones públicas requiere importantes ajustes en el número de servidores públicos, eliminando empleos innecesarios, reduciendo las rigideces para la contratación y despido en el sector público, y estableciendo una correlación efectiva entre el esfuerzo individual y la recompensa recibida. La inamovilidad laboral del empleado público debe ser removida si se desea minimizar las oportunidades de corrupción, aunque la medida sea políticamente costosa. Eskelund y Thiele (1999) demuestran que no es posible eliminar la corrupción si los administradores están demasiado restringidos al dar incentivos e imponer penalidades. Aumentos indiscriminados de salarios llevan a mayores costos que beneficios si junto con las mejores remuneraciones no se aumenta la penalidad para los funcionarios corruptos. Junto con la eliminación de excesivas rigideces laborales, para avanzar en el sinceramiento de las remuneraciones del sector público es necesario acotar la discusión sobre los aspectos distributivos de los salarios. Si toda la estructura de remuneraciones del sector público se construye a partir de la noción que no debiesen existir

desigualdades de salarios —como sucede en muchos países—, sin duda no quedará mucho espacio donde dar los incentivos correctos. Utilizar las remuneraciones del sector público para solucionar problemas de distribución de ingresos no facilita el combate a la corrupción.

Aun si las remuneraciones del sector público están en línea, no debe desconocerse que hay muchos incentivos a que se produzca comportamiento deshonesto. Por ejemplo, es usual que los funcionarios estatales tomen decisiones sobre montos considerables de recursos (por ejemplo, decisiones de infraestructura, subsidios nacionales, etc.) o que afecten de manera importante el patrimonio de agentes del sector privado (por ejemplo, regulación financiera). En ambos casos se producen tentaciones e incentivos a dejarse capturar por el sector privado. Se requieren, entonces, mecanismos eficientes de información y evaluación del desempeño que reduzcan las oportunidades de potencial beneficio de un funcionario corrupto. Pero, además, es necesario tomar medidas decisivas tendientes a darles la mayor transparencia posible a los actos de la administración pública.

En esta línea de pensamiento, existen numerosas medidas simples de control que pueden ser utilizadas para aumentar la transparencia. Entre ellas están, por ejemplo, la exigencia a los funcionarios públicos de declarar su patrimonio e intereses y la publicidad de todos los actos de la administración del Estado. Este tipo de medidas apunta a facilitar el control interno y externo de los funcionarios y sin duda es fundamental para evitar la corrupción. De hecho, sería conveniente extender estas medidas de transparencia hacia el poder legislativo y judicial. Por ejemplo, parece indispensable considerar la obligación de que los políticos den cuenta de las contribuciones económicas que reciben para financiar sus campañas (Aedo, 1995). Otro tipo de normas apunta a establecer restricciones a los actos de funcionarios una vez que éstos abandonan el servicio público. Por ejemplo, la prohibición temporal para que ingresen a trabajar en áreas del sector privado con las que han mantenido contacto significativo en su cargo público (por ejemplo, dejar de trabajar en el ente regulador para trabajar en la empresa regulada). Esta restricción permite reducir un tipo de corrupción que es difícil de detectar en el momento en que ocurre, ya que la compensación que recibe el funcionario corrupto es un buen empleo futuro en la empresa favorecida. Sin embargo, un problema de este tipo de medidas restrictivas es que, para ser efectivas, deben implementarse conjuntamente con una mayor capacidad de fiscalización, lo cual involucra costos adicionales y desincentiva el empleo de personal calificado en el sector público.

6.3. ¿Puede la descentralización reducir la corrupción?

Durante los últimos años ha habido un activo debate sobre los méritos de la descentralización y en particular sobre sus posibles efectos en mejorar la eficiencia del Estado y reducir la corrupción. Desde el trabajo de Tiebout (1956), ha habido una corriente de opinión que sugiere que es económicamente eficiente que la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios de alcance local sea descentralizada y decidida a nivel local pues ello lleva a una mayor variedad de bienes y, de esa forma, se satisface de mejor manera las necesidades de la población.

Un contraargumento evidente es que puede haber imperfecciones en la provisión local de bienes y servicios que pudieran inhibir los beneficios de la descentralización (Tanzi, 1996). Entre ellas, la ausencia de capital humano a nivel local, las deseconomías de escala, y el diferente acceso que tienen las autoridades locales a la burocracia del gobierno general. Un mejor contraargumento es que posiblemente los niveles de responsabilidad y *accountability* a nivel local difieren de los del gobierno central y que ello es fundamental para controlar la corrupción. Desde un punto de vista analítico, Bardhan y Mookherjee (1998) sugieren que no es fácil determinar qué nivel de gobierno provee una mejor defensa contra la corrupción. Una burocracia centralizada, señalan, presenta incentivos a desviar recursos hacia los grupos ricos a nivel nacional ya que éstos pueden pagar los sobornos. Por otro lado, los gobiernos locales tienen el problema de que pueden ser capturados por los grupos ricos a nivel local. En cuál situación la población queda más desprotegida es ambiguo y sólo puede ser respondido, en el mejor de los casos, de manera empírica.

Existen muchos estudios de casos que arrojan luz sobre las condiciones que son más o menos propicias para que la corrupción se dé a nivel local o centralizadamente. Los trabajos de alcance general son ostensiblemente menos. Huther y Shah (1998) encuentran una relación negativa entre corrupción y descentralización de los recursos fiscales, aunque la evidencia no es robusta pues se trata sólo de una correlación incondicional sujeta al problema de variables omitidas. Treisman (2000), por su parte, encuentra que los países con estructura administrativa federal tienen mayores niveles de corrupción. El análisis empírico es más robusto que el anterior, pero el uso de una variable muda como indicador puede reducir la pertinencia de la evidencia.

Fisman y Gatti (1999) examinan de manera más cuidadosa la evidencia entre descentralización fiscal y corrupción en una muestra de corte transversal de 57 países. Encuentran evidencia sistemática de que en aque-

Los países donde la corrupción es más baja, la proporción del gasto fiscal que es realizado por los gobiernos locales es mayor. El resultado es estadísticamente significativo y robusto a varias especificaciones. Adicionalmente, encuentran que este efecto se potencia cuando se incluye como determinante de la corrupción el tipo de sistema legal imperante en cada país. Los países cuyo sistema legal es de origen sajón (*common law*), tienden a tener mayores niveles de descentralización.

6.4. El papel de los políticos

En los países en desarrollo no existe una cultura de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que promueva un ejercicio adecuado y vigilado de la autoridad pública. Tampoco existe la noción de que los funcionarios públicos deban dar cuenta de su desempeño (*accountability*) y tampoco ellos están sujetos a la remoción por desconfianza (*recall*). En un régimen democrático, la creación de una institucionalidad en la que estos tres conceptos se apliquen de manera sistemática dependerá de la voluntad de los políticos. A ellos les cabe, además, una responsabilidad particular, pues esta “voluntad” les significa usualmente una disminución importante de su propio poder en beneficio de la comunidad.

La experiencia demuestra que para abordar el problema de la corrupción el compromiso de los políticos es fundamental. En aquellas sociedades donde no existe este compromiso, la corrupción se institucionaliza (Mbaku, 1996; Kaufmann, 1999). En muchas ocasiones, las agencias anticorrupción creadas con gran alboroto público, ven sus fondos reducidos y su independencia coartada cuando tratan de llevar a cabo su mandato. Por ello, es necesario que los planes anticorrupción consideren reformas institucionales que fortalezcan desde un punto de vista constitucional a las agencias o entidades que tienen a su cargo las medidas anticorrupción.

7. Conclusiones

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas de la corrupción desde un punto de vista económico e interiorizarse en las posibles causas que llevan a los individuos a actuar de manera corrupta y a las sociedades a tolerar —e incluso, fomentar— estas prácticas. Ciertamente, la óptica económica no es la única pues la corrupción tiene a su vez implicancias éticas, políticas y sociales. No obstante, la discusión desde una óptica

económica aporta elementos para diseñar mecanismos de contención de la corrupción y mitigar sus efectos más dañinos. Asimismo, el análisis económico nos advierte acerca de qué condiciones pueden fomentar el surgimiento o la generalización de prácticas corruptas.

Como no existe una literatura analítica desarrollada sobre corrupción, con modelos bien fundados que permitan un análisis sistemático y consistente de este fenómeno, la mayor parte de nuestro conocimiento sobre sus determinantes y consecuencias procede de estudios empíricos con muestras grandes de países. Por ello, este trabajo se concentra en discutir de manera crítica las principales hipótesis que se han propuesto, y en describir los resultados empíricos disponibles.

La primera dificultad que se debe superar es la ausencia de una definición universal del concepto de corrupción. Ésta es frecuentemente definida en función de prácticas corruptas, las que difieren entre países y están determinadas por los patrones históricos, culturales y sociales de cada sociedad. Ello hace difícil la comparación de corte transversal de los datos disponibles. Para efectos del análisis económico, en este trabajo se define la corrupción como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la comunidad.

La cuantificación de la corrupción se realiza utilizando un conjunto de indicadores sobre percepción de corrupción y sus principales determinantes. La principal conclusión es que el panorama en los países en desarrollo —y en América Latina en particular— es desconsolador. Los niveles de corrupción son comparativamente muy altos y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Este problema va de la mano con otros flagelos como los altos niveles de inestabilidad política y violencia y el casi inexistente respeto por las leyes, lo que revela graves problemas de gobernabilidad.

Hay numerosas hipótesis respecto a las causas de la corrupción que son exploradas en el trabajo desde un punto de vista lógico y sobre la base de la evidencia empírica recogida en varios estudios. Según estas hipótesis, la corrupción: (1) se deriva de la excesiva y frecuentemente incorrecta regulación de los mercados por parte del Estado, (2) es sólo el resultado de la decisión de un individuo que compara el potencial beneficio de un soborno y el costo esperado de ser descubierto, (3) se debe a que los servidores públicos son mal pagados, (4) refleja fallas en delimitar lo público y lo privado, por la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional y/o por la inoperancia práctica de las instituciones públicas, (5) florece al existir un conflicto entre la modernización y

la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales extranjerizantes, (6) se deriva del costo social de las reformas económicas que han significado menores recursos para la gestión pública y la fiscalización, (7) se origina en la ausencia de mecanismos democráticos generalizados, lo que conduce a un debilitamiento de la idea de nación y de una solidaridad fundada en el bien común, y (8) resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico, porque cuando las economías comienzan a enriquecerse aparecen las rentas que justifican la corrupción y sólo cuando son más ricas se desarrollan las instituciones que la sancionan.

La literatura provee poca evidencia sólida respecto de estas hipótesis, aunque muchos estudios obtienen resultados muy sugerentes. La mayor debilidad radica en que los trabajos presentan correlaciones y que, por tanto, no se puede asegurar cuál es el hilo causal de los resultados. Ello impide discernir causa de efecto y, lo que es peor, no permite estructurar la secuencia de políticas para enfrentar el problema de la corrupción.

La principal conclusión obtenida es que, aparte de sus connotaciones éticas y sociales, desde un punto de vista económico la corrupción tiene un costo social en la medida en que los funcionarios públicos adopten decisiones guiándose por motivos ajenos al interés público y no tomen en cuenta las posibles consecuencias adversas de esas decisiones para la comunidad. Estos efectos adversos se manifiestan en: (1) se distorsiona el esfuerzo productivo y los objetivos de producción de los productores, los que se orientan a la búsqueda de rentas, el oportunismo y las ganancias excesivas, (2) se desarrollan y perpetúan estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados, (3) se proveen bienes y servicios en cantidades insuficientes, de menor calidad o más costosos, (4) se reducen los incentivos a la inversión debido a los mayores niveles de riesgo, (5) se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados, en particular los inversionistas extranjeros, (6) se frena la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, (7) la corrupción representa un robo de recursos públicos cuyo costo social es considerablemente mayor que el beneficio que provee para el funcionario corrupto, (8) se distorsiona la toma de decisiones en el sector público respecto a los servicios e inversiones que debe efectuar el Estado.

Finalmente, el trabajo discute de manera genérica el tipo de soluciones aplicables al problema de la corrupción, partiendo de la base de que no existe una cura conocida y que los países más exitosos en el combate de la corrupción emplean muchas estrategias al mismo tiempo. El éxito radica en determinar cuál es la mezcla óptima de elementos en función de la gravedad del problema y de los rasgos sociales, históricos y culturales que carac-

terizan a cada sociedad. Las medidas deben propender al desarrollo de una cultura de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que permita un ejercicio adecuado y vigilado de la autoridad pública, en la cual los funcionarios públicos deban dar cuenta de su desempeño (*accountability*) y queden sujetos a la remoción por desconfianza (*recall*).

REFERENCIAS

- Ades, A. y Rafael Di Tella. (1997). "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic". *The Economic Journal*, 107: 1023-1042.
- Aedo, C. "Reflexiones sobre la Corrupción". Serie Ensayo N° 17, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, 1995.
- Banco Mundial. *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University Press, 1997.
- Bardhan, Pranab. "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, 35 (1997): 1320-1346.
- Bayley, D. H. "The Effects of Corruption in a Developing Nation". *Western Political Science Quarterly*, Vol. 19, N° 4 (1966): 719-32.
- Carbonara, E. "Corruption and Decentralisation". Mimeo, Wadham College, University of Oxford, 2000.
- Carrillo, J. D. "Graft, Bribes, and the Practice of Corruption". *Journal of Economics and Management Strategy*, 9 (2000): 257-286.
- Elliot, Kimberly Ann (ed). "Corruption and the Global Economy". Washington DC; Institute for International Economics, 1997.
- Eskelund, G. y H. Thiele. "Corruption under Moral Hazard". Mimeo, Banco Mundial, 1999.
- Friedrich, C. J. "Corruption Concepts in Historical Perspective". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Goodman, M. "Preserving Privilege in Yucatan". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine, (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Harch, E. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa". *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, N° 1 (1993): 31-48.
- Hellman, J.; G. Jones, y D. Kaufmann. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition". Mimeo, Banco Mundial, 2000.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts". *Foreign Policy*, 1997 (verano).
- Kaufmann, Daniel. "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development". En P. Cornelius y P. Lenai (eds.), *Ukraine: Accelerating the Transition to Market*. Fondo Monetario Internacional: Washington, 1997.
- Kaufmann, Daniel y Jeffrey Sachs. "Determinants of Corruption". Harvard University, por publicarse (1998).

- Kaufmann, D. y S. J. Wei. "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce". NBER Working Paper 7093, 1999.
- Kaufmann, D., A. Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. "Aggregating Governance Indicators". Working Paper 2195, Banco Mundial, 1999.
- Kaufmann, Daniel, Sanjay Pradhan y Randi Ryterman. "New Frontiers in AntiCorruption Empirical Diagnostics: From In-Depth Survey Analysis to Action Programs in Transition Economies". Banco Mundial, por publicarse (1998).
- Kaufmann, Daniel y Shan-Jin Wei. "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce". Trabajo presentado en la reunión de la American Economic Association, Chicago, IL., 1999.
- Kaufmann, Daniel, y Pablo Zoido-Lobaton. "Unpredictability and Corruption". Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, documento de trabajo no publicado, 1998.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lambsdorff, J. G. "Corruption in Empirical Research. A Review". Transparency International Working Paper, 1999.
- LaPalombara, J. "Structural and Institutional Aspects of Corruption". *Social Research*, LXI (1994): 325-350.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15 (1999): 222-279.
- Leff, N. H. "Economic Development through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, N° 3 (1964): 8-14.
- Lui, Francis. "An Equilibrium Queuing Model of Bribery". *Journal of Political Economy*, 93 (1985): 760-781.
- Mauro, Paolo. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110, N° 3 (1995).
- Mbaku, John Mukum. "Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups". *Cato Journal*, Vol. 16, N° 1 (primavera-verano 1996).
- Maegher, P. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reforms and Informal Sector, University of Maryland, 1996.
- Osterfeld, D. *Prosperity Versus Planning: How Government Stifles Economic Growth*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York: Academic Press, 1978.
- Rubio, L. "Introducción: ¿Es Posible Modernizar el Estado?" En R. Lüders y Luis Rubio (eds.), *Estado y Economía en América Latina: Por un Gobierno Efectivo en la Época Actual*. Santiago: CINDE, 1999.
- Shleifer, A. y R. Vishny. "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (1993): 599:617.
- Schiavo-Campo, S., Giulio de Tommaso y A. Mukherjee. "Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience". Working Paper Series 1771, Banco Mundial, 1997.
- TASC. "Análisis Económico de la Corrupción". Informe N° 76, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, 1997.
- Tanzi, V. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cure". Working Paper WP/98/63, Fondo Monetario Internacional, Washington, mayo 1998.

- Tanzi, V. y H. Davoodi. "Corruption, Public Investment, and Growth". Working Paper WP/97/139, Fondo Monetario Internacional, 1997.
- Tirole, J. "A Theory of Collective Reputation with Application to the Persistence of Corruption and to Firm Quality". *Review of Economics Studies*, 63 (1996): 1-22.
- Transparency International. *The Transparency International Source Book*. Berlín, 1996.
- Transparency International. *La Hora de la Transparencia en América Latina*, webpage, 1999.
- Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study". *Journal of Public Economics*, 2000.
- Valdés, S. "Probidad: Tarea de Empresarios y Ejecutivos". *Revista de Administración y Economía*, otoño 2000, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Van Klaveren, J. "The Concept of Corruption". En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1990.
- Visusi, K.; J. Vernon y J. Harrington. *The Economics of Regulation and Antitrust*. MIT Press, 1994.
- Wagner, G. "Corrupción y Modernización del Estado". Documento de Trabajo N° 174 (1994), Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Werlin, H. H. "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience". *Political Science Quarterly*, Vol. 88, N° 1 (1973): 71-85. □

NORMATIVA DE LOS MERCADOS DERIVADOS EN CHILE*

**Salvador Zurita y
Luis Gómez**

En el mercado chileno se realizan operaciones de contratos a plazo (*forwards*) y permutas financieras (*swaps*) sobre monedas, las que en el mercado formal alcanzan, en conjunto, a unos 600 millones de dólares por día, según estadísticas publicadas por el Banco Central de Chile, lo que representa algo menos de la mitad de las transacciones diarias en el mercado *spot* de dólar. Los chilenos también realizan operaciones sobre monedas, tasas y *commodities* en el exterior, no siendo obligatorio utilizar el mercado formal (regulado). El propósito de este artículo es presentar y discutir la legislación vigente en este mercado. Así, a partir de una descripción del marco regulatorio general, incluidos aspectos contables y tributarios, en este trabajo se examina la situación específica de los inversionistas institucionales

SALVADOR ZURITA LILLO. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile; Master of Arts en Matemáticas, Master of Arts en Economía y Ph. D. en Administración por la Universidad de California, Los Angeles, EE. UU. Profesor de Finanzas en la Escuela de Negocios de Valparaíso, Universidad Adolfo Ibáñez, y profesor adjunto Universidad de Chile. Socio de MCG S.A.

LUIS GÓMEZ HERNÁNDEZ. Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas y Magíster en Finanzas por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como analista financiero en la División Internacional del Banco Central de Chile.

* Los autores agradecen las valiosas discusiones sostenidas con Andrés Reinstein (Zahler y Co.), así como los valiosos comentarios de Jorge Gregoire (Universidad de Chile) y Juan Vera (Banco Central).

(administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos y bancos) y se realiza un análisis comparado de las diferentes regulaciones existentes. El trabajo concluye con recomendaciones de política para el desarrollo futuro del mercado.

En el mercado chileno se realizan operaciones de contratos a plazo (*forwards*) y permutas financieras (*swaps*) sobre monedas, los que en el mercado formal¹ alcanzan en conjunto a unos 600 millones de dólares por día, según estadísticas publicadas por el Banco Central de Chile². Como referencia, esta cifra representa poco menos de la mitad de las transacciones diarias del mercado *spot* de dólar³. Adicionalmente hay un mercado (muy pequeño) de *forwards* de inflación (UF-peso). En la actualidad no se transan instrumentos derivados en bolsa, a pesar de existir la estructura legal y operativa necesaria.

Los chilenos también realizan operaciones sobre monedas, tasas y *commodities* en el exterior, no siendo obligatorio utilizar el mercado formal (regulado). El Banco Central mantiene información (que no hace pública) sobre las operaciones realizadas a través del mercado cambiario formal por chilenos en el exterior, las cuales se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VI del Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI) del Banco Central de Chile.

Por otra parte, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) publica mensualmente información sobre las operaciones de derivados realizadas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) dentro y fuera de Chile, aunque en forma muy agregada (sólo operaciones netas de la industria)⁴. Por ejemplo, a diciembre de 2001 ellas registran ventas netas de *forwards* de monedas por 25 millones de dólares

¹ El mercado cambiario formal está compuesto por todos los bancos (obligatoriamente) y en forma voluntaria por casas de cambio y corredoras autorizadas. Para ser autorizadas requieren por norma un capital de UF 12 mil, superior al capital necesario para constituirse como corredoras, de UF 4 mil; y deben informar periódicamente al Banco Central. Esto permite que los inversionistas institucionales puedan realizar operaciones de cambio internacionales en el sistema formal. Actualmente están autorizadas cuatro casas de cambio (Monex Cambios Ltda., Steinsapir S.A., Afex Ltda., y Guiñazú S.A.) y una corredora (Larraín Vial).

² Banco Central de Chile, Informe Económico y Financiero al 15 de enero de 2002, Cuadro 30: 'Volumen de las Operaciones Forward de Monedas Suscritas en el MCF'. En noviembre de 2001 se transaron US\$ 11.831 millones y hubo 21 días hábiles en el mes.

³ Bank for International Settlement (BIS), 1998.

⁴ Esta información se encuentra en el sitio de internet www.safp.cl, por ejemplo (hay dos alternativas más) en la página "Comunicados de prensa periódicos mensuales", y dentro de esta última, en "Cartera de inversión de los Fondos de Pensiones".

dentro de Chile, y compras netas por 7 mil dólares fuera de Chile. Finalmente, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) no publica información de operaciones con derivados ni dentro ni fuera de Chile, aun cuando recibe información de las instituciones que supervisa⁵.

Los participantes del mercado de derivados pueden clasificarse en oferentes y demandantes. Los oferentes incluyen a las bolsas de valores (actualmente no activas en derivados de bolsa), intermediarios de valores (operando fuera de bolsa, o mercado OTC), y bancos comerciales (también en el mercado OTC). En la práctica, los intermediarios de valores operan como oferentes de *forwards* para pequeños importadores y exportadores, los que no concurren a los bancos a efectuar este tipo de operaciones por su costo y bajo monto⁶.

Por otra parte, los demandantes incluyen inversionistas institucionales (bancos comerciales para cubrir sus propios riesgos, las AFP, compañías de seguros, fondos mutuos y fondos de inversión), empresas e individuos.

En lo que se refiere a las operaciones que pueden realizar (de oferta y demanda), los inversionistas institucionales están sujetos a normas propias, mientras que las empresas e individuos no. Específicamente, la SVS regula las bolsas de valores, los intermediarios de valores⁷, las compañías de seguros, los fondos mutuos y los fondos de inversión; tanto la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) como el Banco Central norman los bancos comerciales; finalmente, la SAFP supervisa a las AFP.

Adicionalmente, puesto que la gran mayoría de los derivados que existen en Chile son de monedas, la normativa de tipo de cambio del Banco Central también es relevante.

El propósito de este artículo es presentar y discutir la legislación vigente en este mercado. En la primera sección se describe el marco regulatorio general; en la sección que sigue se analiza específicamente la situación de los inversionistas institucionales; finalmente se realiza un análisis comparado de las diferentes regulaciones existentes y se concluye con recomendaciones de política.

⁵ Es decir, de las sociedades anónimas, las compañías de seguros, los fondos mutuos, los fondos de inversión, y los intermediarios de valores (las corredoras de bolsa y los agentes de valores).

⁶ Los bancos están dirigidos a operaciones con montos superiores al millón de dólares.

⁷ Si bien los intermediarios de valores son supervisados por la SVS, tienen amplia libertad para realizar operaciones de derivados; en contraste, las bolsas mismas enfrentan mayores regulaciones.

1. Marco regulatorio global

Las regulaciones existentes abarcan al mercado de valores (SVS), al ámbito cambiario (Banco Central), contable (Colegio de Contadores) y tributario (Servicio de Impuestos Internos).

1.1. Regulación del mercado de valores

La Ley N° 18.045 de Mercado de Valores regula la oferta pública de valores y sus respectivos mercados intermediarios. En esta definición se incluyen las bolsas de valores, los corredores de bolsa y los agentes de valores, los emisores de instrumentos de oferta pública y los mercados secundarios de dichos valores dentro y fuera de la bolsa. Corresponde a la SVS vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Define como *intermediarios de valores* a las personas naturales o jurídicas que se dedican al corretaje de valores. Los intermediarios que son miembros de una bolsa de valores se denominan *corredores de bolsa* y aquellos que operan fuera de bolsa, *agentes de valores*. Los intermediarios también pueden dedicarse a la compra o venta de valores por cuenta propia.

No obstante el giro exclusivo que deben tener estos intermediarios, la SVS está autorizada para definir actividades complementarias para cuya realización no se requiere solicitar su autorización previa. Dentro de estas actividades complementarias destaca la autorización para realizar contratos *forwards* de monedas, unidades de reajuste u otros.

Desde el punto de vista de organización de mercado, tanto los corredores de bolsa como los agentes de valores podrían prestar el servicio de “hacer el mercado” ofreciendo puntas en todo momento. Es decir, la norma les permitiría actuar como *market makers*, aunque el mercado no ha desarrollado esta organización, que es valiosa para aumentar la liquidez de los valores (salvo en el caso de las monedas, y en forma muy incipiente y reciente en algunas acciones, a raíz de que la ley otorga exención del impuesto a las ganancias de capital en acciones con una cierta presencia bursátil).

1.2. Regulación del mercado cambiario

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, es el propio instituto emisor quien define las normas cambiarias. La normativa actual es de libertad cambiaria; no obstante, el Banco Central

tiene la facultad de exigir que ciertas operaciones le sean informadas, que determinadas transacciones se realicen en el mercado cambiario formal (MCF), o de imponer restricciones específicas a las operaciones que se realicen en este mercado⁸ (ver capítulo II del CNCI). Por este motivo, las normas cambiarias definen un mercado formal y, por complemento, otro informal. Además, para utilizar el mercado formal se deben cumplir ciertos requisitos, pudiéndose efectuar operaciones de derivados financieros en ambos mercados. El mercado formal está compuesto por bancos comerciales, casas de cambio e intermediarios de valores (ambos autorizados), los que deben informar todas sus operaciones al Banco Central; el mercado informal (o no regulado) está constituido por personas o empresas distintas de las que integran el MCF.

Desde 1989, la Ley Orgánica Constitucional del BC define un régimen de libertad cambiaria. Esto significa que las operaciones respecto de las cuales el Banco Central no ha establecido limitaciones o restricciones en conformidad con sus facultades, son plenamente legítimas y pueden realizarse libremente en la forma que los interesados estimen más adecuada. Esto no quiere decir que los inversionistas institucionales⁹ estén autorizados para actuar libremente, ya que ellos tienen otras normas que limitan sus operaciones.

Para entender mejor la normativa cambiaria se resume a continuación el capítulo pertinente a derivados (IX). En él se establece que, para operaciones realizadas en el mercado local sobre activos subyacentes extranjeros, las empresas pertenecientes al MCF establecidas en Chile pueden celebrar entre ellas, o con terceros domiciliados o residentes en Chile, contratos de futuros, *forwards* o *swaps* en que al menos una de las monedas contratadas sea extranjera, y sobre tasas de interés extranjeras. Por lo tanto, estas instituciones no están autorizadas a celebrar contratos de opciones sobre estos subyacentes. Además, los contratos sólo podrán pactarse sobre alguna de las monedas extranjeras y tasas de interés extranjeras para las cuales exista cotización o información diaria proporcionada por el BC, las bolsas establecidas en el país o por servicios de información en línea inter-

⁸ Actualmente no existen restricciones específicas, pero pueden ser repuestas. Éstas incluyen, por ejemplo, encaje a créditos, depósitos e inversiones en divisas que provengan o se destinen al exterior, obligación de retorno y liquidación de moneda extranjera de ciertas operaciones, etc.

⁹ La Ley 18.045 define como inversionistas institucionales a los bancos, las sociedades financieras, compañías de seguros, entidades nacionales de reaseguro y administradores de fondos autorizados por ley, además de las entidades que señale la SVS mediante una norma de carácter general, siempre que se trate de instituciones de carácter financiero con participación relevante.

nacionales como Reuter, Bloomberg u otros similares. Por otra parte, se autorizan las transacciones con derivados en el exterior sin restricciones (incluye opciones y derivados de crédito, además de futuros, *forwards* y *swaps*), sobre monedas extranjeras, moneda corriente nacional, unidades de fomento, tasas de interés extranjeras, instrumentos de renta fija, colocaciones comerciales, productos, instrumentos de renta variable e índices accionarios que se transen en bolsas del exterior, celebradas entre residentes en Chile y personas o entidades domiciliadas en el exterior, sea que los contratos se realicen en bolsas o fuera de ellas. La transferencia de dólares desde y hacia Chile que impliquen estas transacciones debe hacerse a través del MCF (el origen o destino de las divisas es libre).

1.3. Aspectos contables

El Colegio de Contadores de Chile A. G. tiene la responsabilidad de elaborar, por medio de su Comisión de Principios y Normas de Contabilidad, los principios contables generalmente aceptados (PCGA). Estos principios establecen las normas que se deben seguir para contabilizar las operaciones de los distintos agentes económicos. Una vez que los PCGA han sido aprobados por la Comisión, éstos son publicados en los Boletines Técnicos.

En el caso de las instituciones financieras y de los inversionistas institucionales, las respectivas Superintendencias son las encargadas de determinar la contabilidad de estas instituciones, para lo cual se basan en los PCGA.

Cabe destacar que el Colegio de Contadores de Chile A. G., a su vez, se basa en los principios contables en uso en los Estados Unidos de Norteamérica. Por ello, la estandarización contable no se establece en la práctica hasta que no se hayan cumplido dos requisitos: que la operación haya sido previamente estandarizada en Estados Unidos, y adicionalmente que exista el uso y por tanto la demanda de tales instrumentos por los agentes locales.

El *Boletín Técnico* N° 57 trata sobre la contabilización de instrumentos derivados, donde los contratos derivados se clasifican en contratos de cobertura y contratos de inversión. Los contratos de cobertura se definen como contratos tomados con el objeto de protegerse contra riesgos de variaciones de precios, tasas de interés, tipos de cambio, etc. Además, ellos se subdividen en contratos de coberturas de partidas existentes y contratos de coberturas de transacciones esperadas.

Los contratos de inversión se definen como aquellos que se suscriben con el objeto de obtener una utilidad, o cualquier otro objeto distinto a la cobertura. Es decir, éstos agrupan operaciones de arbitraje (en las que no hay riesgo involucrado) y de especulación (en las que el inversionista toma riesgos para obtener una rentabilidad esperada).

Asimismo, el Boletín establece dos requisitos copulativos para clasificar un contrato como de cobertura. Primero, la partida o transacción por proteger expone a la empresa a un riesgo por la variación de precios, monedas, tasa de interés, etc. Para que se cumpla esta condición no deben existir otros activos, pasivos, compromisos u otras transacciones que compensen el riesgo por cubrir. Segundo, la operación reduce efectivamente el riesgo por cubrir. Para ello, tanto al inicio del contrato como durante su vigencia, deberá ser probable que los cambios en el valor del contrato sean prácticamente suficientes para compensar los cambios en el valor de la partida o transacción cubierta por dicho contrato. Finalmente, si el contrato de cobertura deja de cumplir con los requisitos anteriores, deberá ser considerado como contrato de inversión¹⁰.

Por otra parte, con carácter de opinión, el boletín sostiene que en la contabilidad deberán establecerse los registros y cuentas necesarios para controlar tanto la partida protegida¹¹ como los contratos y sus efectos. Asimismo, al momento de contratar el derivado deberá definirse el objetivo del contrato, cobertura o inversión, y las partidas protegidas, cuando corresponda. Finalmente, cualquiera sea la naturaleza del instrumento derivado, deberá revelarse en nota a los estados financieros sus características (tipo de contrato), la o las partidas o transacciones protegidas, la fecha de vencimiento del contrato y los efectos que de él se hayan producido o pudieran producirse, ya sea en activos, pasivos o resultados¹². También deberá revelarse la existencia de garantías o primas asociadas, si corresponde. La revelación podrá efectuarse en forma detallada o agrupada por contratos o transacciones de características afines.

Por sus efectos tributarios, un aspecto particularmente interesante del Boletín es el tratamiento contable de los tres tipos de contratos de

¹⁰ Pero no a la inversa. Es decir, un contrato clasificado como de inversión no podrá ser reclasificado como de cobertura, cualesquiera sean las nuevas condiciones existentes. Esta asimetría no tiene asidero económico.

¹¹ Cuando existen partidas o transacciones expuestas a riesgos que se encuentran parcialmente protegidas por otras partidas, transacciones o contratos de cobertura, podrán ser objeto de un contrato de cobertura por aquella parte no cubierta expuesta al riesgo. Es decir, el Boletín contempla operaciones de cobertura de riesgo por la exposición neta.

¹² La reciente quiebra de Enron en EE.UU. levanta dudas sobre la acuciosidad y veracidad de las notas, lo que es particularmente peligroso para las complejas posiciones y estrategias con derivados. No sería raro que esta experiencia lleve a reflexionar sobre la forma en que se informan estas operaciones.

derivados definidos anteriormente, a saber: contratos de cobertura de partidas existentes, de cobertura de transacciones esperadas, y de inversión.

Los contratos de cobertura de partidas existentes son aquellos cuyos objetivos sean proteger un riesgo al que están expuestas una o varias partidas existentes. Periódicamente, al hacer la valorización, se deben reconocer en forma contable las diferencias ocasionadas por los cambios que experimenten el valor justo¹³ (*fair value*) de la partida protegida y el instrumento derivado. El tratamiento contable es asimétrico con criterio conservador, en el sentido de que si el resultado neto es pérdida, ésta debe ser reconocida en los resultados del período, pero si el resultado neto es ganancia, sólo se reconocerá a la liquidación de la operación; y durante el período las utilidades deberán llevarse en una cuenta de resultado diferido, de corto o largo plazo, según el vencimiento del contrato¹⁴.

Contratos de cobertura de transacciones esperadas son aquellos que se utilizan para cubrir el riesgo del flujo de caja que se origina en una transacción que probablemente se lleve a efecto en el futuro. El derivado se debe presentar a su valor justo y los cambios en dicho valor deben ser reconocidos simétricamente como resultado (utilidad o pérdida) no realizado. Al término del contrato, el resultado se debe reconocer como un resultado realizado por el uso del derivado, sin afectar el costo o precio de venta del activo adquirido o vendido en la transacción.

En los contratos de inversión, la operación se debe presentar a su valor justo. Los cambios en el valor deben ser reconocidos simétricamente como resultado del período en que se originó dicho cambio. El lanzamiento de una opción siempre se reconocerá como un contrato de inversión.

1.4. Aspectos tributarios

El Código Tributario afecta a las operaciones de derivados en forma directa (gravando los resultados de las mismas) y en forma indirecta, al establecer tributos sobre los movimientos de capital, y más en general sobre cualesquiera sean los activos subyacentes de los contratos de derivados; en

¹³ Valor justo es la cantidad por la cual puede intercambiarse un activo o liquidarse un pasivo entre partes enteradas y dispuestas, en una transacción de libre competencia, esto es, una venta que no es forzosa o liquidación impuesta. En otras palabras, corresponde al concepto de precio de mercado.

¹⁴ Sin embargo, cada vez que se genera un flujo de caja (por ejemplo, en cada fecha de pagos de un contrato de *swaps*), la contabilidad es simétrica, en el sentido de que, sea ganancia o pérdida, ella se refleja en el estado de resultados. Por otra parte, como la mayoría de los derivados en Chile son de corto plazo, los flujos tienden a generarse dentro del ejercicio; por tanto, las ganancias y las pérdidas deben tratarse de igual forma.

este último caso hay implicancias para el precio que finalmente tendrán los derivados.

1.4.1. *Efectos directos*

La regulación tributaria está directamente relacionada con la contabilidad que se haga del instrumento derivado. Por lo tanto será distinta, dependiendo del tipo de contrato de que se trate, tal como se vio en la normativa contable. En la medida en que se reconozcan contablemente los resultados, éstos implicarán variaciones en la cantidad por tributar por concepto de impuesto a la renta.

Por otra parte, debido a que en los contratos de derivado no existe un servicio que se esté dando, los derivados no pagan IVA. En efecto, en este caso hay un contrato a través del cual se intercambian dos flujos determinados previamente, pero la inexistencia del servicio inhabilita cobrar este impuesto.

1.4.2. *Efectos indirectos*

Con efectos tributarios indirectos nos referimos al impacto de impuestos sobre la relación entre el mercado *spot* y el mercado derivado. En el mercado *forward* de tipo de cambio, tanto el impuesto adicional a las ganancias de capital extranjero generadas en Chile, como el encaje sobre el ingreso de divisas (que en términos económicos equivale a un impuesto) afectan a la relación de arbitraje entre los mercados *spot* y *forward* de tipo de cambio. A continuación discutimos estos efectos.

En ausencia de costos de transacción, la paridad cubierta de tasas de interés implica la siguiente fórmula para el tipo de cambio *forward*:

$$F = S \times \frac{(1+i)}{(1+i^*)},$$

donde F es el tipo de cambio *forward*, S representa el tipo de cambio *spot*, i es la tasa de interés en moneda local e i^* es la tasa de interés en dólares. Además, los precios y la tasa doméstica pueden expresarse en unidades de fomento, o en pesos (pero todos deben corresponder a igual moneda), y los plazos de las tasas de interés son iguales entre sí e iguales al plazo del contrato *forward*.

Al introducir costos de transacción se obtienen puntas en los tipos de cambio *forward* y *spot*, y un *spread* bancario que separa las tasas de colocación y captación:

$$F^v \leq S^v \times \frac{(1 + i_{col} [1 + \tau_{tye}])}{(1 + i_{cap}^*)}$$

$$F^c \geq S^c \times \frac{(1 + i_{cap})}{(1 + i_{col}^* [1 + \tau_{tye}])},$$

donde F y S se definen como antes, y los superíndices v y c representan respectivamente las puntas de venta y compra en el mercado cambiario. Por ejemplo, F^v representa la punta de venta del dólar *forward*, es decir, es el tipo de cambio al que un cliente puede comprar dólares *forward*. De modo similar, las tasas de interés local y en dólares se representan como antes por i e i^* , y los subíndices col y cap representan las tasas de colocación y captación del sistema financiero, respectivamente. Finalmente, τ_{tye} representa el impuesto a los timbres y estampillas que pagan los créditos denominados en cualquier moneda en Chile, y que actualmente es igual a 0,134% por mes, con tope 1,608%¹⁵. Conviene notar que este último desaparece si la operación es interbancaria¹⁶.

Así, la primera desigualdad indica que el tipo de cambio ofrecido a un cliente que desea comprar dólares *forward* no puede ser más caro que la réplica de dicho contrato que el cliente podría hacer tomando una deuda en moneda local, transformando en dólares el monto adeudado e invirtiéndolo a la tasa de interés en dólares. En forma similar, la segunda desigualdad señala que el precio ofrecido a un cliente que desea vender dólares *forward* no puede ser inferior al tipo de cambio *forward* que él podría fijar al replicar el contrato.

Consideremos ahora los efectos de imponer un encaje, por ejemplo de 30%, a los créditos provenientes del exterior durante un año; monto que queda retenido en el Banco Central y sin devengar intereses. El efecto económico del encaje es disponer sólo de un 70% del monto del crédito, o equivalentemente que el costo del crédito proveniente del exterior se incre-

¹⁵ A partir del 1 de enero de 2002, como compensación a la rebaja de aranceles. Anteriormente era de 0,1% por mes, con 1,2% como tope máximo.

¹⁶ El impacto de este impuesto sobre los precios de mercado depende, en consecuencia, de si el volumen de operaciones interbancarias es lo suficientemente grande como para marcar precios.

mente en 10/7. Más en general, si τ_e es el porcentaje retenido por el encaje, el costo de fondos de un crédito proveniente del exterior aumenta a:

$$\frac{1}{1-\tau_e} \times i_{col}^*$$

Con ello, la primera desigualdad anterior se mantiene inalterada, pero la segunda cambia, haciendo que el tipo de cambio *forward* al que las instituciones financieras están dispuestas a comprar disminuya, separando más las puntas entre sí.

$$F^c \geq S^c \times \frac{(1+i_{cap})}{\left(1+i_{col}^* \times \frac{1}{1-\tau_e} \times [1+\tau_{tye}]\right)}$$

Conviene notar en esta fórmula que hemos mantenido el impuesto de timbres y estampillas; ello debido a que el ejercicio es suponer un banco que se endeuda en dólares afuera (luego paga el encaje) y ofrece esos dólares a crédito en el mercado local, con el resultado de que el cliente asume el costo de dicho impuesto. Como hemos señalado, este término desaparecería si la contraparte fuera un banco.

En general, la mayor parte de las operaciones *forward* en Chile son interbancarias, por lo que en equilibrio probablemente la transacción marginal no incluya el impuesto de timbres y estampillas. Una consecuencia de lo anterior es que las empresas se verían incentivadas a realizar operaciones *forwards* con los bancos en contra de la alternativa de hacer “*home-made forwards*”.

Finalmente, existe un impuesto a los intereses que los extranjeros ganan en Chile, cualquiera sea su moneda. Hasta ahora no ha habido emisiones de títulos en UF que hayan comprado extranjeros, por lo que este impuesto ha afectado básicamente a las colocaciones en dólares; pero a futuro, en la medida en que los bancos y las firmas tengan la posibilidad de colocar títulos denominados en unidades de fomento en los mercados internacionales, entonces este impuesto podría afectar simultáneamente a las tasas de colocación en moneda local y extranjera. Si los intereses en dólares pagan un impuesto de τ_i , en equilibrio el costo de fondos en moneda extranjera cambia a:

$$\frac{1}{1-\tau_i} \times i_{col}^*$$

con lo cual la segunda desigualdad cambia a:

$$F^c \geq S^c \times \frac{(1 + i_{cap})}{\left(1 + i_{col}^* \times \left[\frac{1}{1 - \tau_e}\right] \times \left[\frac{1}{1 - \tau_i}\right] \times [1 + \tau_{tye}]\right)},$$

con el efecto de disminuir todavía más la punta de compra para dólar *forward*.

Como comentario final, estas restricciones tienen un efecto directo sobre el precio del activo subyacente, al afectar a la disponibilidad de la moneda extranjera en Chile. Dicho efecto está implícito en la fórmula del tipo de cambio *forward*, que depende directamente del tipo de cambio *spot*.

Con el objeto de medir el impacto de estos efectos tributarios indirectos en el período 1995-2001, separamos los costos de transacción en costos de transacción tributarios y no tributarios. Los primeros incluyen los efectos del encaje, el impuesto adicional y el impuesto de timbres y estampillas; los segundos incluyen la diferencia entre tasas de interés de captación y colocación en moneda nacional y extranjera, y lo denotaremos como costo financiero.

Considerando el encaje y el impuesto de timbres y estampillas¹⁷, en el período el costo financiero fue, en promedio, de 70 puntos base, mientras que los costos de transacción que se explican por efectos tributarios tuvieron un máximo de 40 puntos base en 1995 y un mínimo de 2 puntos hacia fines de 1998, dependiendo del nivel del encaje. En la Ilustración N° 1 que sigue se aprecia que entre 1995 y 1998, cuando el encaje era de 30%, alrededor del 35% de los costos de transacción se explica por este concepto, mientras que entre junio y septiembre de 1998, cuando la tasa de encaje bajó a 10%, el efecto tributario explica un 12% del costo de transacción total. Finalmente, cuando el encaje bajó a 0% a partir de septiembre de 1998, el efecto tributario explica sólo el 2% del costo de transacción total, y con fecha 1 de abril de 2002 fue eliminado (aun cuando podría ser instaurado nuevamente a futuro, a discreción del Banco Central).

La estimación anterior se realizó utilizando las tasas de interés de captación y colocación diarias entre 3 y 89 días para moneda local y extranjera. Se generaron precios de compra y venta teóricos a partir del dólar

¹⁷ No es posible determinar *a priori* si todo el capital proviene del exterior y por lo tanto es gravado con el impuesto adicional; por este motivo no se considera en estas estimaciones.

ILUSTRACIÓN N° 2: BANDA TEÓRICA Y PRECIOS REALES DE *FORWARDS*

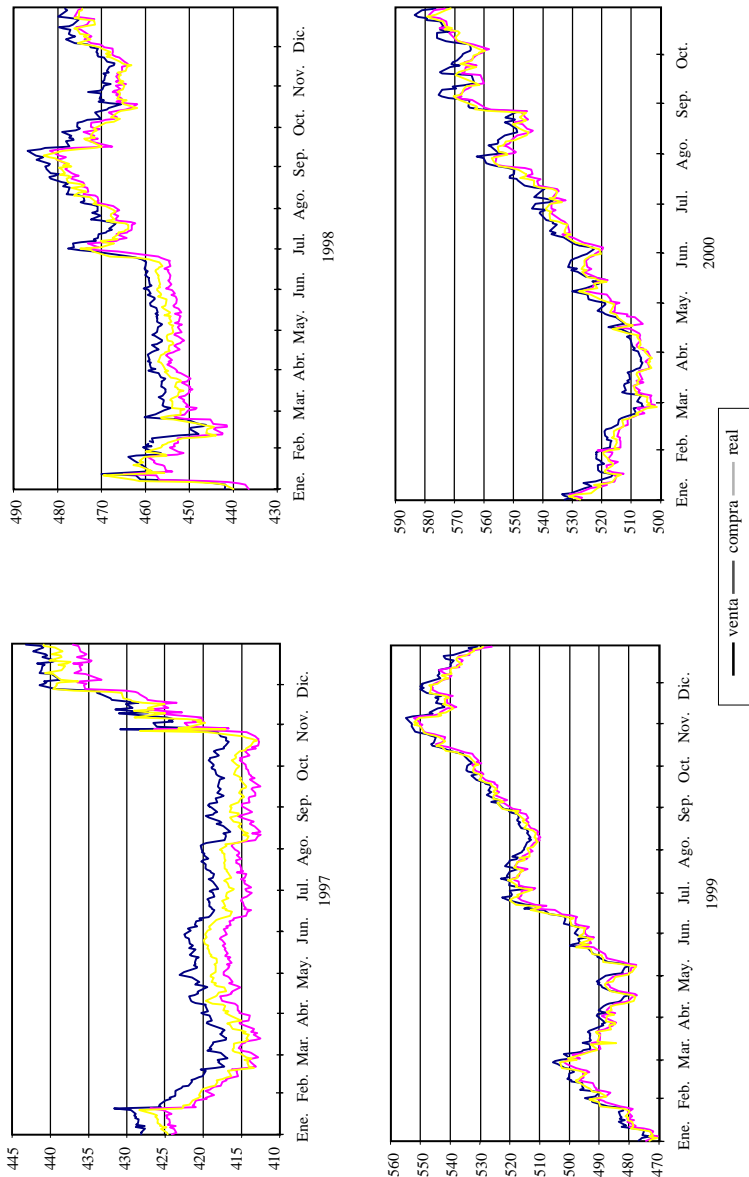
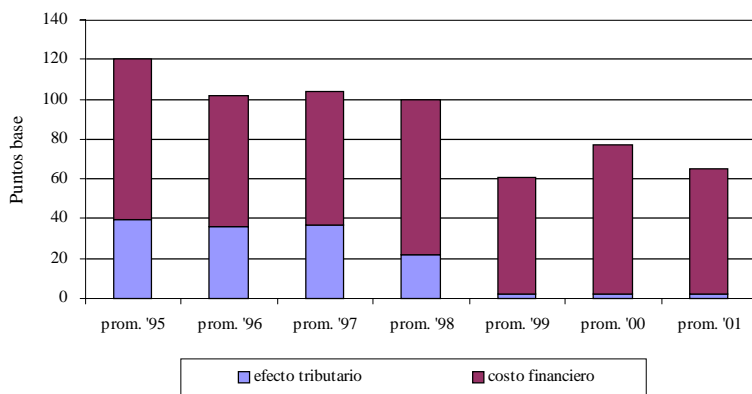


ILUSTRACIÓN N° 1: COMPOSICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN



observado y se calculó el diferencial entre estos dos precios respecto del dólar observado en términos de puntos base.

Un segundo ejercicio fue comparar esta banda teórica y los precios *forwards* reales observados entre 1997 y 2000; los resultados se muestran en la Ilustración N° 2. Se constató que, tal como se esperaba (por tratarse de un promedio), el precio *forward* generalmente se ubicó al interior de la banda. Sin embargo, en algunos períodos el tipo de cambio *forward* se pegó al piso o al techo de la banda. Esto puede reflejar expectativas de apreciación o depreciación, ya sea por especulación pura, como (quizá más probablemente) por la decisión de cobertura o no por parte de exportadores e importadores.

1.5. Reforma al mercado de capitales de 2001

La Ley 19.768 de Reforma al Mercado de Capitales de noviembre de 2001 tiene tres efectos posibles sobre el mercado de derivados en Chile.

Primero, la rebaja del impuesto adicional desde 35% a 4% disminuye la distancia entre las puntas de tipo de cambio *forward* en el mercado local, disminuyendo así los costos de transacción en este mercado.

Segundo, se elimina el impuesto a las ganancias de capital de la venta corta de acciones y bonos. La venta corta es clave en la operación de un mercado de derivados, porque aumenta significativamente las posibilidades de arbitraje entre los mercados *spot* y derivado, en aquellos casos en que el arbitrador no tiene el activo. Por ello, esta eliminación también

disminuye los costos de transacción de posibles derivados sobre acciones y bonos. Un aspecto pendiente es posibilitar la venta corta de monedas.

Tercero, la reforma busca potenciar el ahorro previsional voluntario, para lo cual flexibiliza las condiciones en que éste se realiza, extendiendo su tratamiento tributario a otras formas de inversión, que podrán ser administradas por otros inversionistas institucionales. Esto podría conducir a invertir en portfolios con límites de inversión en derivados más amplios; por ejemplo, portfolios con mayor porcentaje invertido fuera del país naturalmente debieran tener porcentajes mayores permitidos de operaciones de cobertura de riesgo cambiario, o sobre otros activos subyacentes distintos del tipo de cambio (por ejemplo, tasas de interés locales).

Por otra parte, la exención del impuesto a la ganancia de capital en acciones de empresas emergentes probablemente no tendrá efectos sobre el mercado de derivados, porque los mercados de derivados requieren un subyacente líquido, lo que es muy improbable en el caso de las empresas emergentes.

2. Inversionistas institucionales

2.1. Administradoras de fondos de pensiones

La Circular N° 879 de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones regula las operaciones de derivados realizadas por las AFP en Chile. Además, las operaciones de derivados en el extranjero se encuentran normadas por el Reglamento de Inversión de los Fondos de Pensiones en el Extranjero, de la misma Superintendencia. Ambos cuerpos legales fueron publicados en 1995.

Las AFP están autorizadas para realizar operaciones de derivados en Chile y en el exterior. Tanto en Chile como en el extranjero están autorizadas a realizar operaciones de futuros, *forwards* y opciones¹⁸, en todos estos casos para cobertura de riesgos. En lo que se refiere a los activos subyacentes autorizados, en Chile sólo se pueden cubrir monedas, siendo una de ellas la moneda nacional. En el extranjero, los subyacentes pueden incluir además de monedas, tasas de interés sobre una misma moneda extranjera, pero no *commodities*. Además, explícitamente no pueden emitir opciones, ni en Chile ni en el extranjero.

¹⁸ Explícitamente la norma sólo autoriza este tipo de operaciones, implicando que los *swaps* están prohibidos. La razón de esta prohibición es que la Ley N° 3.500 de 1980 no incorporó a los *swaps*, que no existían todavía (el primer *swap* fue realizado el año 1981, y fue un *swap* de monedas entre IBM y el Banco Mundial).

La SAFP restringe los montos de las operaciones de derivados. En el caso de las operaciones realizadas en Chile, los límites se definen como porcentajes de la cartera total, mientras que para operaciones realizadas en el exterior se definen en función de los activos mantenidos en cartera afuera.

El límite global de inversión en operaciones de derivados en el mercado local, calculado en función de los instrumentos objeto de cobertura y medido en términos netos, no puede exceder del 20% del valor del fondo de pensiones. Asimismo, la suma de las inversiones que se realicen con los recursos de un Fondo de Pensiones en primas de opciones de compra y venta, medidas en función de la valoración de la prima de la opción, no puede exceder de 0,4% del valor del fondo. Actualmente este porcentaje es irrelevante por la inexistencia de opciones en Chile. Finalmente, la suma total de los recursos entregados por un fondo de pensiones como margen para garantizar las operaciones de futuros, en cada momento del tiempo, no puede exceder el 2% del valor del fondo.

Para operaciones en el extranjero establece que la suma de compras netas a través de contratos de futuros y *forwards*, más los derechos a compras adquiridos por contratos de opciones no deben superar el monto total invertido por el fondo en el exterior. Esta misma regla debe cumplirse para las ventas netas. Además estas restricciones deben cumplirse para cada moneda en particular. En cuanto a las operaciones de tasas de interés, la norma dice que la suma de las operaciones que cubren tasas de interés no puede superar el valor de la inversión mantenida por el fondo en tal instrumento.

En conclusión, las AFP sólo pueden cubrir con derivados monedas en Chile y monedas y tasas de interés en el exterior; y dado que en Chile mantienen pocos activos denominados en dólares, resaltan las operaciones en el exterior como el único portfolio susceptible de cubrirse con este tipo de instrumento financiero.

Hasta ahora las operaciones de *forwards* de moneda de las AFP son principalmente en Chile, incluso aquellas que cubren inversiones en el exterior, a pesar de que en Nueva York existe un mercado de derivados peso dólar. Naturalmente, las coberturas de tasas de interés y algunas de monedas se hacen en el exterior.

La Tabla N° 1 reporta las operaciones de derivados hechas por las AFP, tanto en Chile como en el exterior, junto con el *stock* total de los fondos de pensiones y de las inversiones en el exterior. En ella se observa que las inversiones en el exterior aumentaron fuertemente en este período al pasar de 0,7% en mayo de 1997 a 14% del total de activos en enero de

TABLA N° 1: INVERSIONES DE LAS AFP
(Millones de dólares)

	Derivados en Chile	Derivados en el exterior	Inversión en el exterior	Activos AFP	Exterior/Activos %
May-97	0,96	0,00	197,62	30.217,24	0,7
Jun-97	0,37	0,00	220,56	30.247,02	0,7
Jul-97	0,14	0,00	276,60	30.612,28	0,9
Ago-97	1,31	0,00	320,58	30.305,89	1,1
Sep-97	1,76	0,00	331,84	30.746,79	1,1
Oct-97	1,80	0,00	372,30	30.410,85	1,2
Nov-97	-1,91	0,00	366,06	30.237,86	1,2
Dic-97	-5,35	0,00	373,15	29.889,67	1,2
Ene-98	-9,35	0,00	430,88	28.151,07	1,5
Feb-98	-7,34	0,00	531,08	30.210,33	1,8
Mar-98	-8,00	0,00	644,13	31.096,12	2,1
Abr-98	-7,48	0,00	658,97	30.217,23	2,2
May-98	-6,35	0,00	831,26	30.805,80	2,7
Jun-98	-5,82	0,00	1.036,95	29.518,96	3,5
Jul-98	-6,35	0,00	1.175,19	30.382,30	3,9
Ago-98	-6,94	0,00	1.185,14	28.712,08	4,1
Sep-98	-6,26	0,00	1.475,36	28.089,34	5,3
Oct-98	-3,15	0,00	1.661,31	29.994,57	5,5
Nov-98	-1,12	0,00	1.717,66	31.336,45	5,5
Dic-98	-7,66	0,00	1.784,67	31.145,57	5,7
Ene-99	-7,31	0,00	1.846,61	30.865,90	6,0
Feb-99	-6,19	0,00	2.141,57	31.869,91	6,7
Mar-99	-3,12	0,00	2.227,49	32.551,50	6,8
Abr-99	10,58	0,00	2.853,96	33.002,08	8,6
May-99	7,21	0,00	3.834,82	33.204,54	11,5
Jun-99	-25,56	0,00	4.116,82	33.161,23	12,4
Jul-99	-61,13	0,00	4.035,27	32.399,33	12,5
Ago-99	-32,01	0,00	4.007,93	32.148,69	12,5
Sep-99	-53,74	0,00	4.381,69	32.488,53	13,5
Oct-99	-74,21	0,38	4.585,01	32.165,70	14,3
Nov-99	-59,62	-3,85	4.437,48	32.583,27	13,6
Dic-99	-14,75	-0,17	4.628,52	34.500,87	13,4
Ene-00	29,89	0,43	4.597,74	36.138,63	12,7
Feb-00	63,07	-2,32	4.789,21	37.435,83	12,8
Mar-00	70,47	-0,41	4.782,20	37.908,33	12,6
Abr-00	29,57	-3,22	4.266,25	36.778,90	11,6
May-00	5,94	-2,42	4.044,96	36.564,67	11,1
Jun-00	-5,73	-1,11	4.324,69	36.308,09	11,9
Jul-00	-10,76	-1,33	4.141,63	35.551,70	11,6
Ago-00	-1,30	-2,93	4.122,08	35.690,52	11,5
Sep-00	-23,70	0,00	4.014,64	35.589,18	11,3
Oct-00	-27,10	-0,37	3.892,65	35.213,85	11,1
Nov-00	-6,21	-0,18	3.876,67	35.304,33	11,0
Dic-00	2,26	0,00	3.905,34	35.876,44	10,9
Ene-01	0,92	2,51	4.545,81	37.531,91	12,1
Feb-01	19,90	0,77	4.335,10	36.967,49	11,7
Mar-01	-37,93	0,13	4.429,66	35.750,26	12,4
Abr-01	-49,11	0,00	4.662,78	35.967,48	13,0
May-01	-41,42	0,00	4.909,00	36.151,78	13,6
Jun-01	-58,43	0,01	4.709,32	35.496,21	13,3
Jul-01	-128,34	-0,01	4.501,97	33.593,48	13,4
Ago-01	-185,00	0,98	4.601,05	34.039,22	13,5
Sep-01	-147,13	0,29	4.176,13	32.425,36	12,9
Oct-01	-144,22	-0,15	4.563,86	32.381,15	14,1
Nov-01	-75,21	-0,60	4.636,43	33.561,28	13,8
Dic-01	-25,34	0,07	4.735,31	35.431,26	13,4
Ene-02	-14,64	-0,31	4.865,42	34.734,15	14,0

TABLA N° 2: LÍMITES PARA LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES DESDE 1990

INSTRUMENTOS AUTORIZADOS	Sep-90	May-92	Ago-92	Ene-95	May-95	Ago-95	Oct-95	Dic-96	Abr-97	Ene-99	Abr-99	Ene-01
a) Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile; letras de crédito emitidas por los Servicios Regionales y Metropolitanos de Vivienda y Urbanización; Bonos de Reconocimiento emitidos por el Instituto de Normalización Previsional u otras instituciones de previsión, y otros títulos emitidos o garantizados por el Estado de Chile;	45% ¹	45% ¹	45% ¹	45% ¹	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
b) Depósitos a plazo; bonos, y otros títulos representativos de captaciones, emitidos por instituciones financieras;					50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
c) Títulos garantizados por instituciones financieras;	30%-50% ²	30%-50% ²	30%-50% ²	30%-50% ²	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
d) Letras de crédito emitidas por instituciones financieras;	80%	80%	80%	80%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
e) Bonos de empresas públicas y privadas;	50%	50%	50%	50%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%
f) Bonos de empresas públicas y privadas canjeables por acciones, a que se refiere el artículo 121 de la Ley N° 18.045;	20% ³	20% ³	20% ³	20% ³	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
g) Acciones de sociedades anónimas abiertas;	37%	37%	37%	37%	37%	37%	37%	40%				
h) Acciones de sociedades anónimas inmobiliarias abiertas;	30% ⁴	30% ⁴	30% ⁴	30% ⁴	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	40%
i) Cuotas de fondos de inversión inmobiliaria a que se refiere la Ley N° 18.815;	-	-	-	-	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	25%
j) Cuotas de fondos de inversión de desarrollo de empresas, a que se refiere la Ley N° 18.815 y monto de los aportes, comprometidos mediante los contratos de promesa de suscripción y pago de cuotas de fondos de inversión de desarrollo de empresas, a que se refiere el inciso tercero del artículo 48 del D.L. 3.500;	10%	10%	10%	10%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	-
k) Efectos de comercio emitidos por empresas públicas y privadas, que correspondan a pagarse u otros títulos de crédito o inversión, con plazo de vencimiento no superior a un año desde su inscripción en el Registro de Valores, no renovables;	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

(continúa)

l) Títulos de crédito, valores o efectos de comercio, emitidos o garantizados por Estados extranjeros, bancos centrales o entidades bancarias extranjeras o internacionales; acciones y bonos emitidos por empresas extranjeras, y cuotas de participación emitidas por fondos mutuos y fondos de inversión extranjeros, aprobados por la Comisión Clasificadora de Riesgo, que se transen habitualmente en los mercados internacionales y que cumplan a lo menos con las características que señale el Reglamento de Inversiones en el Exterior; operaciones que tengan como único objetivo la cobertura de riesgos financieros de los instrumentos señalados en esta letra, referidas a riesgos de fluctuaciones entre monedas extranjeras o riesgo de tasas de interés en una misma moneda extranjera, que se efectúen en conformidad a las condiciones que señale el Reglamento precitado;	1,5% ⁵	3% ⁵	6% ⁵	9% ⁵	9% ⁵	9% ⁵	9% ⁵	9% ⁵	12%	16%	16%	16%
m) Cuotas de fondos de inversión mobiliaria a que se refiere la Ley N° 18.815;	-	-	-	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	-	-
n) Otros instrumentos de oferta pública, cuyos emisores sean fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, según corresponda, que autorice el Banco Central;	-	-	-	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
ñ) Cuotas de fondos de inversión de créditos securitizados a que se refiere la Ley N° 18.815;	-	-	-	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	-	-
o) Operaciones que tengan como objetivo la cobertura del riesgo financiero que pueda afectar a las inversiones del fondo de pensiones, que se efectúen habitualmente en los mercados secundarios formales, y que cumplan con las características señaladas por normas de carácter general que dictará la Superintendencia de AFP; y	-	-	-	9%	9%	9%	9%	9%	12%	20%	20%	20%
p) Cuotas de fondos de inversión internacional a que se refiere la Ley N° 18.815.	-	-	-	-	-	-	-	4,5%	6%	8%	10%	-

Notas:

¹ No incluye Bonos de Reconocimiento.

² Es la suma de las letras b) y c). Si el plazo de la inversión es menor a un año el límite es 30%. Si al menos una cuarta parte de la inversión tiene un plazo superior a un año el límite es 50%.

³ Corresponde a Cuotas de Otros Fondos de Pensiones.

⁴ Corresponde a la suma de las letras g) y h).

⁵ No incluye operaciones con derivados en el exterior.

⁶ Existe letra l bis) Acciones emitidas por empresas extranjeras y cuotas de participación emitidas por fondos mutuos y fondos de inversión extranjeros, aprobados por la Comisión Clasificadora de Riesgo, que se transen habitualmente en los mercados internacionales y que cumplan a lo menos con las características que señale el Reglamento de Inversiones en el Exterior.

2002, con un máximo de 14,3% en octubre de 1999. En este mismo período se constatan operaciones de derivados en Chile, mayoritariamente de ventas netas; la posición neta más alta del período fue de venta por 185 millones de dólares en agosto de 2001. Las operaciones de derivados en el exterior son más recientes, comenzaron en octubre de 1999, fecha en que el porcentaje de activos en el exterior alcanzó su punto más alto.

La Tabla N° 2 reporta la evolución de los límites fijados por el Banco Central a las inversiones de las AFP, desde 1990. En ella destacan los límites a las operaciones de cobertura, que se autorizaron en mayo de 1995 con el 9% del fondo, porcentaje que se incrementó a 12% en abril de 1997, y a 20% en enero de 1999.

2.2. Compañías de seguros

La Norma de Carácter General N° 64 de 1995 de la Superintendencia de Valores y Seguros regula las operaciones de cobertura de riesgo financiero de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

Las compañías pueden efectuar operaciones que tengan como único objetivo la cobertura de riesgos financieros que puedan afectar a su cartera de inversiones y su estructura de activos y pasivos. Con este objeto se autoriza a las compañías a efectuar operaciones de futuros, opciones, *forwards* y *swaps*.

Las compañías no pueden tener posiciones vendedoras o lanzadoras en contratos de opciones. Se entiende que una compañía tiene una posición vendedora o lanzadora respecto a un determinado contrato de opción, cuando las operaciones de venta o lanzamiento de este contrato de opción sean mayores que las operaciones de compra de las mismas.

Respecto de los activos elegibles para operaciones de cobertura, estas instituciones pueden cubrir monedas (elegibles para inversión), tasas de interés e instrumentos de renta fija o grupos o índices de ambos, altamente correlacionados con los activos o pasivos que se quieran proteger, y acciones o índices accionarios autorizados.

Los límites que se imponen a estos inversionistas están referidos a monedas, tasas de interés y acciones; adicionalmente se imponen límites por contraparte y márgenes.

En cuanto a monedas, la norma dice, en términos generales, que la suma de las compras (ventas) de una determinada moneda extranjera que realice una compañía como consecuencia de sus operaciones de cobertura medida en términos netos, no podrá exceder el monto de los pasivos (activos) de la compañía expresados en esa moneda. Se entiende por suma de

compras (ventas) de moneda extranjera a la suma de las compras (ventas) realizadas a través de operaciones de futuros, *forwards* y *swaps*, medida en términos netos, más la suma de las cantidades de monedas extranjeras que se tiene derecho a comprar (vender) por la posesión de opciones de compra (venta). Se entiende por compras y ventas medidas en términos netos, a la diferencia entre las cantidades de moneda comprada, a través de operaciones de futuros, *forwards* y *swaps*, cuyas fechas de vencimiento se encuentren dentro del mismo año y mes calendario. Habrá ventas (compras) netas cuando las ventas (compras) sean mayores que las compras (ventas).

Los límites para las operaciones de cobertura de tasas de interés son de dos tipos: por moneda y global; en el primer caso, la suma de las operaciones de cobertura de riesgo de tasa de interés, expresadas en una misma moneda, no puede exceder el mayor valor entre la inversión mantenida en instrumentos de renta fija o los pasivos de la compañía expresados en esa moneda. No pueden llevar a cabo operaciones de cobertura de riesgo de tasa de interés expresadas en una determinada moneda si la compañía no tiene inversiones de renta fija o pasivos expresados en esa moneda. El límite global máximo establecido es el 20% del valor de las inversiones de renta fija, porcentaje que no puede ser superado por este tipo de cobertura.

Para las acciones e índices accionarios los límites establecen que la posición vendedora neta no puede superar al monto invertido en determinada acción o al monto invertido en las acciones componentes del índice. Además, las posiciones compradoras netas no pueden superar la diferencia entre el patrimonio total y el patrimonio de riesgo exigible a la compañía.

Para el límite por contraparte, la norma establece que las compañías no podrán realizar operaciones de cobertura con una misma cámara de compensación extranjera por un porcentaje superior al 10% de las reservas técnicas y el patrimonio de riesgo. Para contrapartes distintas de cámaras de compensación el porcentaje máximo es el 4% de las reservas técnicas y el patrimonio de riesgo.

Por último, se establece como límite máximo para entregar activos como garantía o margen el 4% de las reservas técnicas y el patrimonio de riesgo.

Conviene notar que las compañías de seguros pueden realizar operaciones con los cuatro instrumentos de derivados básicos¹⁹, aunque están impedidas de ser lanzadores de opciones en términos netos. También están autorizadas para cubrir los activos típicos que mantienen en cartera (monedas, tasas de interés y acciones). Finalmente, nada les impediría actuar activamente en un mercado de derivados de bolsa si existiera.

¹⁹ *Forwards*, futuros, opciones y *swaps*.

2.3. Fondos mutuos

El numeral 10 del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.328 de 1976, sobre administración de fondos mutuos, autoriza al fondo a celebrar contratos de futuros, *forwards* y opciones sobre activos, valores e índices²⁰.

La Norma de Carácter General N° 71 de la Superintendencia de Valores y Seguros establece los requerimientos que estas operaciones e inversiones deberán cumplir y los límites máximos que pueden comprometerse en éstas.

Para los contratos de futuros, *forwards* y opciones pueden actuar como compradores o vendedores del contrato respectivo, y estas operaciones podrán realizarse tanto en Chile como en países autorizados²¹.

Los contratos de opciones y futuros deberán transarse en mercados bursátiles, debiendo tener como contraparte a cámaras de compensación. Los contratos de *forwards* realizados en Chile deberán tener contrapartes autorizadas²².

Los activos que pueden cubrir incluyen monedas, tasas de interés e instrumentos de renta fija y acciones e índices accionarios, todos y cada uno de ellos autorizados.

En lo que se refiere a límites, la inversión total que se realice en la adquisición de opciones tanto de compra como de venta, medida en función del valor de las primas de las opciones, no podrá exceder el 5% del valor del activo del fondo mutuo²³. Además, el total de los recursos comprometidos en márgenes, producto de las operaciones en contratos de futuros y *forwards* que mantengan vigentes, más los márgenes enterados por el lanzamiento de opciones que se mantengan vigentes, no podrá exceder el 15% del valor del activo del fondo mutuo.

El valor de los activos comprometidos en el lanzamiento de opciones de venta no podrá exceder el 5% del valor del activo del fondo mutuo.

El valor de los activos comprometidos en el lanzamiento de opciones de compra no podrá exceder el 50% del valor del activo del fondo. No

²⁰ Esta ley no incorpora los *swaps*, que sólo fueron creados a comienzos de los '80.

²¹ El país destino de la inversión no deberá tener restricciones que limiten la libre salida de capitales y las ganancias que éstos originen. Los volúmenes transados en el mercado del país destino deben sobrepasar ciertos mínimos. El país destino debe tener información estadística pública diaria de volúmenes y precios de transacciones realizadas.

²² Las contrapartes deben ser intermediarios de valores y bancos que presenten una clasificación de riesgo de su deuda de corto plazo no inferior a la categoría Nivel 2 y de largo plazo no inferior a la categoría A.

²³ Esta limitación puede tener el efecto de aumentar el riesgo en el caso de opciones de venta. Para esas opciones, cuanto mayor sea el precio de ejercicio, más valdrá la opción y es más probable que ella sea ejercida (por lo cual es más segura).

obstante lo anterior, sólo podrá comprometerse hasta el 5% de los activos en el lanzamiento de opciones de compra sobre activos que no forman parte de su cartera contado.

Para derivados de monedas se establece que las cantidades comprometidas en operaciones de derivados no pueden superar el monto de activos en cada moneda. Para derivados de tasas de interés, el monto comprometido no puede superar la inversión en renta fija. Para derivados accionarios no se puede superar la inversión en acciones; adicionalmente el monto comprometido en este tipo de cobertura no puede superar el 15% del activo del fondo.

Conviene notar que en lo que se refiere a opciones, los fondos mutuos son el inversionista institucional que enfrenta menores restricciones, ya que las puede comprar o vender, exigiéndose sólo que su contraparte debe ser una bolsa. La no autorización para operar *swaps* no tiene lógica y se debe probablemente a que la norma no ha sido actualizada para incluirlos.

2.4. Sistema bancario

Las operaciones de derivados de los bancos comerciales se encuentran reguladas por el Banco Central y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. El instituto emisor dedica dos capítulos de sus normas a estas operaciones: el capítulo III.D.1 del Compendio de Normas Financieras: “Contratos con productos derivados en el mercado local”, y el capítulo IX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI): “Operaciones con instrumentos derivados”. La Superintendencia, a su vez, también dedica tres capítulos de la recopilación actualizada de normas a este tema: el capítulo 8-36 “*Forwards* UF - Pesos”, capítulo 13-2 “Compraventa de divisas a futuro y *swaps* en el mercado local” y el capítulo 13-35 “Operaciones con derivados en el mercado externo”.

En resumen, estas normas establecen que los bancos comerciales están autorizados para transar futuros, *forwards*, *swaps* y opciones (estas últimas sólo en el exterior), de monedas nacionales y extranjeras y tasas de interés nacionales y extranjeras (se incluyen instrumentos de renta fija), a realizarse en Chile o en el extranjero. Todos los subyacentes deben estar autorizados por estas normas. Explícitamente, los bancos tienen prohibido realizar transacciones de futuros sobre índices accionarios en Chile, y no pueden emitir opciones ni derivados de crédito en el extranjero.

Asociados a tasas de interés locales están autorizados los pagarés del Banco Central, las tasas interbancarias, TIP, TAP, Libo y Prime. Otros

instrumentos de renta fija autorizados son los bonos y letras de crédito emitidos por bancos y sociedades financieras establecidas en el país y pagaderas en moneda local.

Estas operaciones de derivados deben computarse para los efectos del cumplimiento de los límites de descalce entre activos y pasivos respecto de moneda extranjera, moneda nacional no reajutable, tasas de interés y plazos.

La autorización para que los bancos puedan operar derivados de tasas de interés domésticas es relativamente reciente, de septiembre del año 2000²⁴. Esta modificación de la norma posiblemente permitirá que se cree un mercado de este tipo de subyacente, porque los bancos son los principales oferentes internacionales de derivados en el mercado OTC. Sin embargo, cabe comentar que en una economía indexada como la chilena hay menos riesgo de tasa de interés que en un mercado de tasas nominales, donde las tasas de interés incluyen un componente de inflación. En la medida en que el mercado local avance hacia la nominalización, es razonable esperar que este tipo de productos se posicione en el mercado.

3. Análisis Comparativo de las normas que rigen a los inversionistas institucionales

A continuación se presenta un análisis comparativo de las normas vigentes de derivados. En la Tabla N° 3 se aprecia que todos los inversionistas institucionales pueden realizar *forwards* y futuros, y que en el caso de las opciones sólo los fondos mutuos pueden tener posiciones lanzadoras, y los bancos sólo pueden realizar compras en el exterior. En lo que se refiere a *swaps*, las AFP y los fondos mutuos no están autorizados, mientras que las compañías de seguros y los bancos sí lo están.

TABLA N° 3: OPERACIONES AUTORIZADAS

	<i>Forwards</i>	Futuros	Opciones	<i>Swaps</i>
AFP	Sí	Sí	Sólo compras.	No
Cías. de seguros	Sí	Sí	Sí, pero no ventas netas.	Sí
Fondos mutuos	Sí	Sí	Sí, pero sólo en bolsa.	No
Bancos	Sí	Sí	No en Chile. Sí compras en el exterior.	Sí

²⁴ Compendio de Normas Financieras, capítulo III.D.1, "Contratos con productos derivados en el mercado local".

La Tabla N° 4 reporta los subyacentes autorizados para los derivados. Al respecto, destaca la prohibición para las AFP de realizar operaciones sobre índices accionarios, las cuales son útiles para administrar el riesgo de mercado de portfolios accionarios. La segunda restricción discutible para las AFP y los fondos mutuos es la prohibición de operar en derivados de *commodities*, los cuales podrían contribuir a disminuir el riesgo, especialmente en países cuyas exportaciones o importaciones están concentradas en ellos.

TABLA N° 4: ACTIVOS SUBYACENTES AUTORIZADOS POR TIPO DE INVERSIONISTA INSTITUCIONAL

	Monedas	Tasas de interés	Acciones o índices accionarios	<i>Commodities</i>
AFP	Sí	Sólo en el extranjero.	No	No
Cías. de seguros	Sí	Sí	Sí	No
Fondos mutuos	Sí	Sí	Sí	No
Bancos	Sí	Sí	No	No

En lo que se refiere a las monedas autorizadas, en el caso de las AFP, están autorizadas aquellas que expresan alguna inversión, o dólar estadounidense, dólar canadiense, libra esterlina, euro y yen japonés. En el caso de las compañías de seguros, están autorizadas aquellas elegibles para inversión representativa de reservas técnicas y patrimonio de riesgo o monedas que cuenten con cotizaciones diarias. Finalmente, los fondos mutuos y los bancos pueden hacer derivados de monedas de países que cuenten con información estadística pública diaria.

En lo que se refiere a tasas de interés autorizadas, las AFP pueden hacer operaciones sobre tasas de instrumentos o bonos susceptibles de ser adquiridos con los recursos de los fondos de pensiones en el exterior; las compañías de seguros pueden hacer operaciones de derivados en aquellas tasas altamente correlacionadas con los activos o pasivos que desean cubrir, o que sean de instrumentos elegibles para invertir²⁵. Los fondos mutuos están autorizados a operar en derivados de tasas de instrumentos y bonos autorizados para invertir. Finalmente, los bancos pueden operar en derivados de tasas de instrumentos con cotización o información diaria en el

²⁵ Aunque la norma parezca muy genérica, respecto de la correlación que debe haber, no existe una circular que precise más claramente esta definición. En la práctica, la Superintendencia considera elegibles las tasas de los instrumentos elegibles.

exterior, y dentro de Chile en tasas de pagarés del Banco Central, tasas interbancarias, TIP, TAP, Libo, Prime y tasas de bonos y letras de crédito de bancos y sociedades financieras establecidos en el país, pagaderos en moneda local, con excepción de bonos subordinados de bancos (referidos en el art. 55 de la Ley General de Bancos).

Finalmente, las acciones autorizadas para las compañías de seguros son aquellas contenidas en los siguientes índices: Dax de Alemania, Merval de Argentina, Bovespa de Brasil, TSE 35 y TSE 300 de Canadá, IPSA e IGPA de Chile, IBEX 35 de España; SP 100, SP 500 y Major Market de Estados Unidos, CAC 40 de Francia, EOE de Holanda, Hang Seng de Hong Kong, FTSE 100 de Inglaterra, Nikkei de Japón e IPC de México. En el caso de los fondos mutuos, en forma muy genérica la norma establece que pueden ser acciones de sociedades anónimas abiertas que tengan transacción bursátil, excluyendo las acciones de sociedades administradoras de fondos mutuos. En el extranjero las acciones deben estar inscritas en un registro de valores que permita su oferta pública, se coticen en bolsa y sus emisores sean fiscalizados por algún organismo competente similar a la Superintendencia de Valores y Seguros; y por último, que registren transacciones promedio diario superiores a US\$ 50.000.

4. Conclusiones

El desarrollo del mercado de derivados en Chile es bastante modesto, pues existen sólo *forwards* de monedas y, en mucho menor volumen, de inflación y tasas de interés. Entre las razones para este escaso desarrollo, en primer lugar, está la muy baja liquidez de los mercados subyacentes. En este sentido, se puede avanzar con la eliminación total del impuesto a las ganancias de capital, y desde el punto de vista de la organización del mercado, creando la figura de los *market makers*. En este sentido, nada impide que los agentes de valores o las corredoras de bolsa puedan actuar como *market makers* en la misma forma que los bancos comerciales en el mercado de tipo de cambio, siendo por tanto una tarea pendiente del propio mercado. Sin embargo, una forma en que el Banco Central puede contribuir a la liquidez del mercado de tasas de interés es exigir a los inversionistas autorizados su participación en el mercado primario (*primary dealers*) de títulos de deuda y la creación de un mercado para esos títulos (por ejemplo, PRC), ofreciendo puntas en todo momento. La mayor liquidez en el mercado *spot* de tasas es un requisito para la emergencia de un mercado de derivados de tasas de interés.

En el artículo se revisó en detalle el impacto de regulaciones al flujo de capitales, como el encaje (eliminado con fecha abril de 2002, pero que podría ser instaurado de nuevo a futuro). Este encaje actúa como un impuesto que disminuye la liquidez, separando las puntas de tipo de cambio *forward*, con un evidente desincentivo a este mercado.

Como hemos visto, la normativa ha avanzado hacia una mayor liberalización, quitando impedimentos al desarrollo de los mercados. Un paso significativo en este sentido fue la eliminación del impuesto a las ganancias de capital para las operaciones de venta corta de acciones y bonos; esta estrategia de inversión es clave para el necesario arbitraje entre el mercado de contado y el mercado de derivados. En este sentido, un avance pendiente es permitir la venta corta en monedas, también sin impuesto a las ganancias de capital. Ello contribuiría a la profundidad del mercado de tipo *forward*.

En términos de autorización a los institucionales, parece razonable permitir a las AFP realizar operaciones de derivados de tasas de interés en Chile, particularmente en el fondo E (ex fondo 2), destinado a inversionistas próximos a jubilar. En efecto, dicho fondo se invierte principalmente en instrumentos de renta fija, y una fluctuación imprevista de las tasas podría provocar pérdidas de capital no despreciables. En la misma línea, la prohibición para invertir en derivados de *commodities* impide comprar instrumentos híbridos, como bonos ligados al precio de *commodities*, los cuales pueden proveer un mecanismo de diversificación y cobertura interesante, particularmente en un país cuyas exportaciones son tan dependiente de pocos *commodities*.

Posiblemente de menor importancia, la falta de autorización para realizar operaciones de *swap* impide a las AFP y fondos mutuos cubrir riesgos de tipos de cambio y de tasas de interés, lo que pudiera ser deseable en inversiones en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Chile. Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI), capítulo IX, "Operaciones con 'instrumentos derivados'".
- Banco Central de Chile. Compendio de Normas Financieras (CNF), capítulo III.D.1: "Contratos con productos derivados en el mercado local."
- Bank for International Settlements (BIS). Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity, 1998. Mayo 1999.
- Ochoa, Fernando y Claudia Bentjerodt. "El Mercado de Derivados Financieros en Chile: Regulaciones Vigentes, Evolución Reciente y Perspectivas". Banco Central de Chile, *Serie de Estudios Económicos* N° 40, mayo de 1996.

- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Circular N° 879 del 6 de julio de 1995: "Operaciones de cobertura de riesgo entre monedas extranjeras y moneda local en el mercado nacional".
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. "Reglamento de Inversión de los Fondos de Pensiones en el Extranjero", publicado en el *Diario Oficial* el 11 de mayo de 1995.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Recopilación Actualizada de Normas, capítulo 8-36: "Forwards UF-Pesos".
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Recopilación Actualizada de Normas, capítulo 13-2: "Compraventa de divisas a futuro y swaps en el mercado local".
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Recopilación Actualizada de Normas, capítulo 13-35. "Operaciones con derivados en el mercado externo".
- Superintendencia de Valores y Seguros. Norma de Carácter General N° 64 del 6 de noviembre de 1995: "Normas sobre operaciones de cobertura de riesgos financieros".
- Superintendencia de Valores y Seguros. Norma de Carácter General N° 71 del 17 de diciembre de 1996: "Norma la inversión de los fondos mutuos en instrumentos derivados". □

**ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS FUERZAS
ARMADAS EN CHILE**
SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA*

Guillermo Pattillo

En este artículo se sostiene que el proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas, inserto en los estrictos marcos de un sistema general de gestión pública que no innova sino muy lentamente sus procedimientos y prácticas consuetudinarias, es subóptimo, tanto por las rigideces que la historia le ha ido introduciendo como por las características de su aproximación analítica. Con el fin de aumentar la eficiencia de esa asignación y mejorar el producto, en estas páginas se propone un cambio sustantivo de enfoque en los procesos que deciden la asignación del presupuesto de las fuerzas armadas. Este cambio supone pasar desde el método de “techo presupuestario”

GUILLERMO PATTILLO. M. Phil. en Economía Monetaria, Universidad de Glasgow. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Comisión de Defensa del Instituto Libertad.

* Este trabajo se basa en otro escrito a propósito de una solicitud del Ministerio de Defensa Nacional a distintos organismos, entre ellos el Instituto Libertad, de contribuir con sus planteamientos a la elaboración de la segunda versión del *Libro de la Defensa Nacional* a publicarse a fines de 2002.

Agradezco los valiosos comentarios que a una versión preliminar de este artículo hicieron Fernando Thauby, Fernando Wilson, Guillermo Carrasco, José Miguel Izquierdo, María Luisa Brahm, Ricardo Neeb, los asistentes al seminario organizado por el Ministerio de Defensa en octubre de 2001 y a un árbitro anónimo de *Estudios Públicos*. Evidentemente, la responsabilidad por los contenidos es sólo del autor.

vigente hoy, hasta un sistema que permita hacer explícitas las distintas interrelaciones que caracterizan al proceso de conversión de objetivos globales de seguridad en misiones, estructuras de fuerzas y, finalmente, en un presupuesto.

Se sostiene que aun cuando es probable que se mantenga por algún tiempo un presupuesto de operación y otro distinto para inversión, situación claramente inconveniente desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, el primero debería construirse en base a programas desde el nivel más alto del sistema de defensa, de modo tal que los recursos se entreguen a las distintas ramas según su contribución a cada uno de los programas globales, rompiendo así la inercia que hoy presenta la distribución de los fondos del presupuesto entre las tres instituciones armadas. Respecto al presupuesto para inversión real, se señala que es imperioso avanzar en una metodología que permita, al menos, terminar con la distribución por tercios de esos fondos. Básicamente, se trata de extender el análisis costo-efectividad hacia el nivel de la defensa.

1. Introducción

Por largo tiempo se ha discutido en Chile tanto respecto al nivel como a las formas que asume la asignación de recursos a las fuerzas armadas y las opciones que existirían para hacer que este proceso satisfaga los desafíos de flexibilidad y eficiencia que son claves para el futuro. El presente artículo se concentra básicamente en lo último, es decir en revisar los procesos de asignación de un nivel de gasto militar que se asume como un dato. Es efectivo que el nivel de gasto y el de los mecanismos de asignación están correlacionados, pero también lo es que en la realidad concreta de Chile hoy y en la que se prevé en el mediano plazo, la transformación más significativa es la de los procesos de distribución de recursos al interior del sistema de defensa nacional; ésta es la base sobre la que posteriormente se podrá fundar un análisis informado y objetivo del nivel del gasto militar y la correlación de éste con la evolución de sus variables determinantes.

A modo introductorio, es importante señalar que las fuerzas armadas en Chile tienen dos fuentes de financiamiento principales: el aporte fiscal incluido en la ley de presupuesto y los recursos que provienen de una ley secreta que grava las exportaciones de cobre y sus subproductos que realiza la Corporación del Cobre (Codelco) y que es conocida como la *ley del cobre*. Estas dos fuentes representan, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas

armadas. El resto proviene de ingresos de operación, esencialmente de la venta de bienes y servicios a personal militar y al resto de la comunidad; de un Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), normalmente no muy significativo en el total de recursos institucionales; de un Fondo de Construcciones¹; de ventas de activos, y de intereses recibidos en el mercado de capitales por excedentes de caja en algunas partidas presupuestarias.

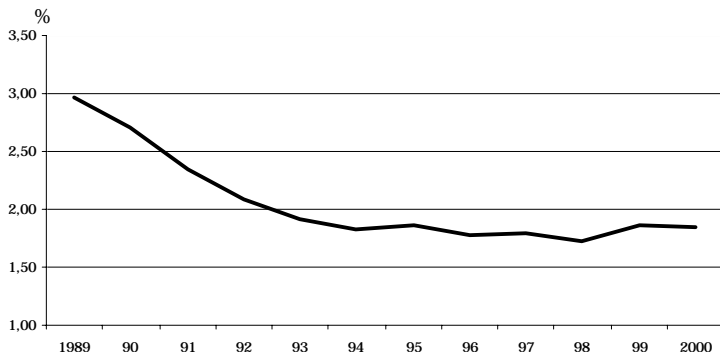
A diferencia de lo que es la práctica más habitual en las finanzas públicas, de estas dos fuentes de recursos, una de ellas, la *ley del cobre*, tiene un uso predefinido en la misma ley. Mientras los fondos aportados por el fisco cada año en la ley de presupuesto se destinan, como los otros fondos menores, a financiar los gastos de operación, es decir sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de alistamiento, la *ley del cobre* solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. El monto y el destino de los primeros son aprobados por el Congreso en el proceso de discusión anual del presupuesto del sector público, proceso que se describe más adelante, y son ellos parte de la contabilidad pública de la nación; los recursos que entrega el impuesto a las ventas de Codelco al exterior, a diferencia de los anteriores, van automáticamente a las fuerzas armadas, su utilización no requiere sanción del Congreso y se registra en una contabilidad paralela, reservada, que no es consolidada con el resto de la información financiera del Estado. En general, las características y la operación de la *ley del cobre* están dentro de lo que considera reservado o secreto; clasificación que en lo que al monto de los fondos y uso de ellos se refiere, no resulta claro que tenga alguna justificación en el mundo actual.

La evolución de la economía nacional en la última década, el entorno legal que rodea la asignación de fondos a las fuerzas armadas, los desarrollos ocurridos en la relación con las principales naciones vecinas y otros eventos externos, y las preferencias implícitas en la función objetivo de los gobiernos de los 90, han significado que el total de recursos públicos asignados a la defensa (la suma del aporte fiscal libre y de la *ley del cobre*) muestren una tendencia declinante respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Así, de casi 3% del PIB en 1989 los fondos para la defensa (excluido el aporte fiscal a la previsión militar) se han reducido a alrededor de 1,8% en 2000².

¹ Estos dos últimos (FORA y Fondo de Construcciones), por disposiciones legales de larga data, no están incluidos en el presupuesto anual. Sin duda ésta es una situación que requiere revisión; la unidad presupuestaria es importante para lograr una gestión eficiente en éste como en cualquier otro sector.

² Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1994-2000.

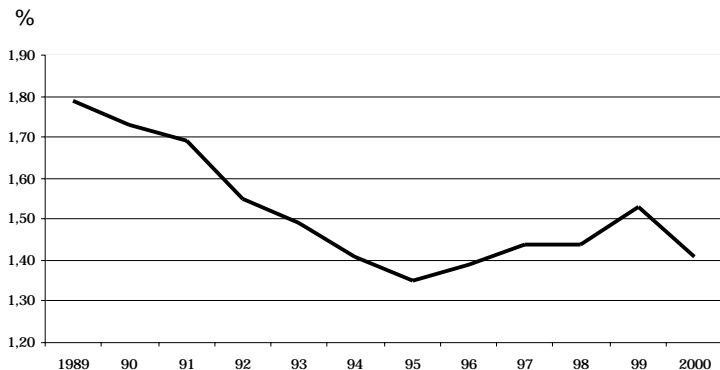
FIGURA N° 1: RECURSOS FISCALES TOTALES A LAS FUERZAS ARMADAS
(cifras en porcentaje del PIB)



Evidentemente, y reflejando la mayor flexibilidad y discrecionalidad que existe respecto al aporte fiscal, es la variación relativa de éste la más significativa en la década de los 90.

No obstante la imagen que se deriva de las Figuras N° 1 y N° 2, el nivel real del gasto de las fuerzas armadas no ha disminuido en estos años; lo anterior implica que el gasto militar en Chile tiene, en el entorno del nivel actual, elasticidad de ingreso positiva, pero menor que uno. De hecho, medido en pesos de 2001, el aporte fiscal a las fuerzas armadas ha crecido

FIGURA N° 2: APORTE FISCAL A LAS FUERZAS ARMADAS
(cifras en porcentaje del PIB)



en 29,2% entre 1989 y 2000. En niveles, esto significa que se ha pasado de 425 miles de millones de pesos a 549 miles de millones³.

Este artículo se organiza como sigue. En la sección 2 se revisa brevemente la estructura organizacional del Ministerio de Defensa; en la sección 3 se describe el ciclo que sigue la confección y aprobación del presupuesto fiscal anual; la sección 4 trata de la *ley del cobre*; la sección 5 plantea una propuesta respecto de cambios posibles en los métodos de asignación hoy vigentes, para sintetizar, en la sección 6, las principales conclusiones.

2. La estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional

En la estructura general de la defensa nacional de Chile, que considera los niveles político, político-estratégico y estratégico, el Ministerio de Defensa se ubica, en tanto eje del campo de acción de defensa, en el nivel político-estratégico, junto al Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena) y al Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) en su rol primario. En el nivel siguiente, es decir el estratégico, se encuentran la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ), el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena) y el EMDN en su rol secundario⁴.

El Ministerio de Defensa Nacional, en tanto servicio de la administración central del Estado, integra bajo su autoridad a las fuerzas armadas, a diversos organismos asociados a ellas (entre los cuales se incluyen las empresas del área) y, desde mediados de los años 70, también a las fuerzas de orden y seguridad, constituidas por Carabineros y la Policía de Investigaciones⁵. El Ministerio propiamente tal está formado por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Su organismo asesor en materias militares es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN).

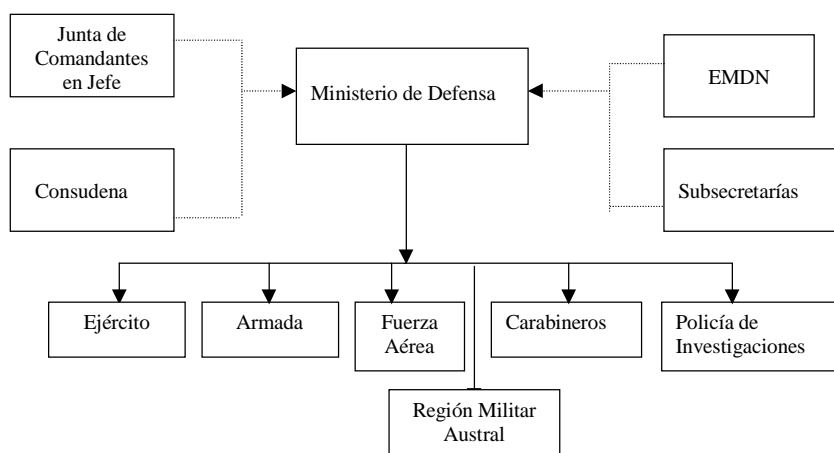
³ Véase Anexo 1 para un detalle del nivel del aporte fiscal a las fuerzas armadas.

⁴ Para un análisis de esta estructura véase Julio Arellano y Gonzalo Polanco: "Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile" (2001).

⁵ Si bien Carabineros e Investigaciones dependen administrativamente del Ministerio de Defensa, su control operativo es función del Ministerio del Interior. Desde la vuelta a gobiernos democráticamente elegidos a comienzos de los 90, se ha discutido respecto a la dependencia de Carabineros y la Policía de Investigaciones y ha sido una constante de las autoridades de gobierno impulsar el traspaso definitivo de estas instituciones al Ministerio del Interior.

La Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) y el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena), ambos desde el nivel estratégico, son también instancias de asesoría al Ministro. La Figura N° 3 que sigue ilustra la orgánica básica del Ministerio y sus organismos asesores⁶:

FIGURA N° 3: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA



Las *Subsecretarías* son órganos asesores directos del Ministro en los temas administrativos propios de cada una de las fuerzas y están a cargo de un subsecretario, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República.

El *Estado Mayor de la Defensa Nacional* es un organismo asesor del Ministro en lo relativo a la preparación y uso de las fuerzas armadas. Es en esencia una instancia de análisis conjunto y está conformado por personal de las tres ramas de las fuerzas armadas, siendo sus correspondientes jefaturas y subjefaturas⁷ rotativas cada dos años, en forma alternada y siguiendo el orden de antigüedad, es decir, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El

⁶ Una completa descripción de la estructura superior de la defensa se encuentra en el *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Parte III, capítulo 4 (1997).

⁷ Cargo que corresponde a oficiales generales.

EMDN es también el órgano de trabajo de la Junta de Comandantes en Jefe y del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena)⁸.

La *Junta de Comandantes en Jefe* (JCJ) es el organismo asesor militar de más alta jerarquía en la estructura ministerial. Creada en 1960, la preside el Ministro de Defensa y tiene, entre otras funciones, *proponer la política militar y las medidas relativas a la seguridad nacional que competen a las fuerzas armadas, emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las fuerzas armadas, estudiar y proponer la estandarización del material de guerra de empleo común en las fuerzas armadas, y estudiar los planes de mandos conjuntos*. Desde el retorno a la democracia en 1990, la JCJ se ha reunido en promedio unas tres veces por año⁹, lo que ha dado a estas sesiones un carácter más bien excepcional.

El *Consejo Superior de la Defensa Nacional* (Consudena) fue creado a comienzos de 1942 y entre las funciones más relevantes que la ley le otorgó están las de *estudiar y establecer las necesidades de las fuerzas armadas y proponer las adquisiciones e innovaciones necesarias para satisfacerlas, autorizar las adquisiciones respectivas, y fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones e inversión que se haya resuelto ejecutar*. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado además por los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas, los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los jefes de los Estados Mayores de las fuerzas armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En la línea directa de autoridad del Ministro se encuentran las *fuerzas armadas*, la *Región Militar Austral* (RMA), unidad de carácter conjunto al mando de un oficial general designado por el Presidente de la República, y las *fuerzas de orden y seguridad*. La definición y funciones centrales de las fuerzas armadas provienen directamente de la Constitución, donde se sostiene que: “Las fuerzas armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”.

“Las fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales

⁸ El Consusena es un organismo asesor del Presidente de la República en lo relativo a seguridad nacional e integridad territorial. Es presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el Director de Fronteras y Límites y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

⁹ Véase Luis Doñas y Patricio Fuenzalida, “Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile”, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”¹⁰. El detalle de la composición orgánica y funciones de las fuerzas armadas sería fijado por la Constitución mediante ley orgánica constitucional específica, la cual fue dictada, finalmente, en febrero de 1990.

La orgánica general descrita y la forma en que la autoridad haga uso de ella condicionan el grado de interpenetración *político-estratégica*¹¹ del sistema, es decir la forma concreta que asume la encadenación lógica entre fines y recursos: entre los objetivos globales y la cantidad y manera de utilización de los medios asignados en los distintos niveles del sistema de seguridad nacional.

En la interacción entre el espacio político-estratégico y estratégico, que constituye el núcleo del análisis en este trabajo, la forma misma de los procesos de asignación de recursos a las fuerzas armadas limita, como se demostrará más adelante, la plena operación de los prerequisites de un sistema eficiente de asignación de recursos. O en otras palabras, la evidencia muestra que hoy existe “cierta ausencia de algunas virtudes imperantes en las nuevas tendencias de la organización estructural de la defensa. Ejemplo de ello es [la tendencia a] la formación de redes horizontales de interpenetración e integración político-militar, [...] el otorgamiento de atribuciones más específicas al EMDN en el ámbito de la preparación del empleo conjunto de las fuerzas, la profundización de procedimientos para la interacción de las FF. AA. en este ámbito, y la integración vertical y horizontal de carácter político-militar en los diferentes niveles y en cada una de las vertientes política, político-estratégica, económico-financiera y administrativa que debieran darse en el Ministerio de Defensa, y que en la actualidad no es posible identificar claramente”¹².

3. El ciclo presupuestario y la asignación interinstitucional

Las características que asume el proceso de generación del presupuesto del sector público chileno derivan de dos cuerpos legales principales: la Constitución Política de 1980 y la Ley de Administración Financiera del Estado, que corresponde al Decreto Ley N° 1.263 de 1975.

La Constitución determina dos requisitos centrales del proceso presupuestario que es relevante destacar aquí. Por una parte, establece que es *facultad exclusiva* del Presidente de la República elaborar y presentar al

¹⁰ Constitución Política de la República, artículo 90.

¹¹ J. Arellano, y Gonzalo Polanco, “Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile” (2001).

¹² *Ibidem*, p. 27.

Congreso aquellos proyectos de ley que afecten a las finanzas públicas; por otra, especifica que existirá una ley orgánica para definir, sobre una base común, la administración del Estado. Ésta es la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado¹³ (promulgada en 1986), la cual define los principios generales y las bases de organización de las reparticiones del Estado. Asimismo, establece que a las fuerzas armadas sólo les serán aplicables los principios generales de administración del Estado contenidos en el Título I de la ley, pero que en lo relativo a su organización, funcionamiento y carrera funcionaria se regirán de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en su propia ley orgánica.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera del Estado define el ámbito del sistema de administración financiera de éste, el cual “comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos” (artículo 1°). Define, asimismo, que “el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí” (artículo 5°). Este sistema presupuestario “estará constituido por un programa financiero a tres años o más plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley” (artículo 9°). “El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal” (artículo 10°).

Por último, la Constitución especifica que el Congreso *no podrá modificar la estimación de ingresos* que realice el Ejecutivo y *solamente estará habilitado para reducir gastos*, pero en tanto ellos no estén predeterminados en leyes de carácter permanente, como es el caso, por supuesto, de las leyes orgánicas constitucionales.

Estos dos cuerpos legales dan el marco dentro del cual se inserta la tercera ley clave del proceso presupuestario de las fuerzas armadas: su ley orgánica constitucional (LOC)¹⁴. La LOC de las fuerzas armadas estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas institu-

¹³ Ley N° 18.575, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de diciembre de 1986. Es el equivalente, para la administración civil del Estado, de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

¹⁴ La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas lleva el N° 18.948 y fue promulgada el 27 de febrero de 1990. Requiere para su modificación de la aprobación de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

ciones, incluida en el presupuesto nacional, debía ser, desde ese momento, y como mínimo, la recibida por estas instituciones en 1989, reajustada por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Se exceptuaron de esta regla la asignación para gastos en personal, que seguiría los procesos de reajuste del resto del sector público o los que la autoridad adicionalmente pudiese otorgar a los institutos armados, y los aportes fiscales en dólares considerados en el presupuesto, para los que no se fijó ningún mecanismo de reajustabilidad automática, pero cuyo monto nominal mínimo debía también corresponder al de 1989.

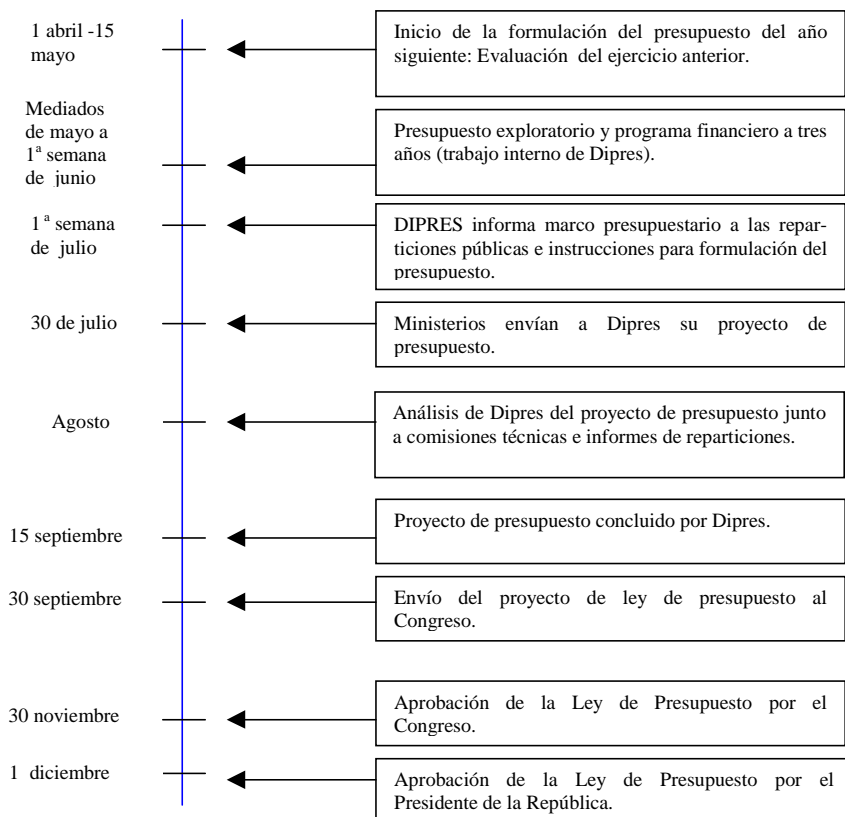
Éste es el espacio en que se desenvuelve anualmente el ciclo del presupuesto fiscal, el cual se inicia en abril del año anterior a la vigencia del presupuesto y concluye alrededor de siete meses después, con la aprobación de la ley de presupuesto en el Congreso, a finales de noviembre, y su promulgación por el Presidente de la República el primer día hábil de diciembre. En el Ejecutivo, el proceso presupuestario es conducido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES)¹⁵, repartición que es el “organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado” (DL N° 1.263, art. 15). Con la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos respecto del monto global de recursos de que dispondrán, las distintas reparticiones fiscales elaboran su proyecto de presupuesto, el cual es discutido con los especialistas de esa Dirección, terminando esta etapa con la propuesta de éstos al Presidente de la República de un presupuesto global del fisco.

Una vez que el Presidente aprueba el proyecto de presupuesto que le presenta la Dirección de Presupuestos, éste es despachado al Congreso, lo que debe ocurrir a más tardar el último día hábil de septiembre, disponiendo el Parlamento de los sesenta días siguientes para estudiarlo y aprobarlo. Durante esta fase el proyecto es discutido en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formada por 13 senadores y 13 diputados, que a su vez se subdividen en cinco subcomisiones especializadas. El proceso concluye con un informe de cada subcomisión a la Comisión Especial de Presupuesto, la que consolida toda la información y la envía para aprobación de la Cámara

¹⁵ La actual Dirección de Presupuestos fue creada en agosto de 1927 mediante el Decreto N° 1.924, con el nombre de Oficina de Presupuestos. Su primer director fue don Raúl Simón Bernard (1927-1930). En 1960 pasó a tener el nombre actual. Entre los productos que genera la Dirección de Presupuestos están: la elaboración de la ley de presupuestos, la elaboración del presupuesto de las empresas públicas, el cálculo de los ingresos generales de la nación, la administración del aporte fiscal, la negociación de créditos externos, la proyección de compromisos de la deuda pública, el control de gestión del gobierno central y, actualmente, el programa de modernización financiera del Estado. (www.dipres.cl)

de Diputados. Estando el proyecto de ley de presupuesto aprobado por los diputados, pasa al Senado, con cuya aprobación queda en condiciones de ser ley de la República¹⁶.

FIGURA N° 4: EL CICLO PRESUPUESTARIO¹⁷



¹⁶ Si el Congreso no aprobase la ley de presupuesto en el lapso que tiene asignado para ello por la normativa legal, el proyecto original del Ejecutivo se transformaría automáticamente en ley.

¹⁷ La única fecha explícita que existe para la confección del presupuesto es la establecida en el artículo 64 de la Constitución Política, que indica que el proyecto de presupuesto deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que deberá comenzar a regir. Esto significa que no puede presentarse al Parlamento después del 30 de septiembre. Dado que éste tiene 60 días para aprobarlo, la otra fecha predeterminada es el 30 de noviembre. El resto del calendario es definido por la Dirección de Presupuestos. Agradezco los comentarios y clarificación que en este tema aportó Hugo Zúñiga, sectorialista de la Dirección de Presupuestos.

En el ámbito de los presupuestos de las fuerzas armadas, las opciones efectivas del Congreso, dada la existencia de la citada ley orgánica constitucional, que fija un piso a una parte del aporte fiscal que el Estado debe hacer a estas instituciones, son consecuentemente más limitadas que las que tiene para el resto de la administración pública.

En la práctica, por lo tanto, el análisis que la Comisión Especial de Presupuesto del Parlamento hace del presupuesto solicitado por el Ejecutivo para las fuerzas armadas (que ha tomado en estos años, en promedio, unos tres días) queda circunscrito a aquellos aumentos por arriba de los que automáticamente asigna la ley. Este proceso, no obstante, parece estar más marcado por la formalidad que por la profundidad del estudio de los fines que se pretende obtener con determinada asignación de recursos. Conspira contra la posibilidad de llevar a cabo ese análisis, entre otras cosas, el hecho de que no se ha desarrollado en Chile una tradición de equipos asesores de los legisladores y de las comisiones técnicas del Parlamento (que no tienen en la normativa vigente recursos relevantes para tal fin) que permitiesen acentuar la injerencia del Congreso en las materias militares.

La ley de presupuestos estructura el presupuesto de las fuerzas armadas en la partida 11, Ministerio de Defensa, y un conjunto de capítulos que describen a cada una de las fuerzas armadas y sus organismos descentralizados¹⁸. Estos capítulos, a su vez, se descomponen en uno o más programas, según sea el caso. La forma actual de estos programas se aplica desde mediados de la década de los 90, siendo su objetivo separar las instituciones armadas de sus organismos dependientes capaces de generar ingresos de operación por la venta de bienes y servicios a las mismas instituciones, su personal y/o la comunidad en general¹⁹.

Tres aclaraciones son importantes aquí. En primer lugar, si bien en el presupuesto fiscal se denomina “programa” a la subdivisión de cada capítulo, esto tiene poca relación con la forma en que se entienden los programas dentro de la técnica de presupuesto por programas. La diferencia central de significado en uno y otro contexto radica en que en este último caso un programa es un conjunto de capacidades para lograr un fin determinado y, por lo tanto, está orientado a un objetivo e integra los diversos tipos de recursos (personal, equipos e instalaciones de varias unidades y/o insti-

¹⁸ Éstos son la Dirección de Movilización Nacional, el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH.

¹⁹ Véase el Anexo 2 para un detalle de la subdivisión de la partida 11 del presupuesto fiscal. Ese detalle ha representado un proceso de apertura significativo respecto a lo que fue la tradición de información pública en este ámbito.

tuciones) que son funcionales a la generación de la capacidad deseada. La acepción en el presupuesto fiscal actual es, en cambio, más bien administrativa y exenta de profundidad analítica al no tener como sustento la identificación de objetivos y medios.

En segundo lugar, las empresas ligadas a las fuerzas armadas, entre las cuales las más relevantes y mejor conocidas, pero no las únicas²⁰, son la Fábrica y Maestranza del Ejército (Famae), los Astilleros y Maestranzas de la Armada (Asmar) y la Empresa Nacional Aeronáutica (Enaer), en tanto empresas autónomas del Estado con patrimonio propio, no están incluidas en la ley anual de presupuesto²¹. No obstante, ninguna de ellas recibe aportes directos del Fisco y sólo Famae los recibe de su institución matriz, quedando tales transferencias reflejadas en el presupuesto del Ejército, del mismo modo que están reflejados en los presupuestos institucionales los aportes que las fuerzas armadas hacen en personal a tales empresas y los bienes que adquieren de ellas²².

Por último, no todos los recursos presupuestarios utilizados por las instituciones armadas están bajo el ámbito administrativo del Ministerio de Defensa, ni están todos incluidos en la ley de presupuesto. La excepción en el primer sentido la constituyen los aportes del fisco al financiamiento de las pensiones de retiro del personal militar, que se contabilizan dentro del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Partida 15, Capítulo 13, Caja de Previsión de la Defensa Nacional). Pero también, y como se señaló al comienzo, existen recursos para operación que no quedan reflejados en el presupuesto fiscal, entre ellos el FORA y el fondo de construcciones. Esto significa que el presupuesto de las fuerzas armadas actualmente no satisface uno de los principios básicos que debe guiar cualquier presupuesto: universalidad y unidad²³. En esencia, el presupuesto debe incluir todos los recursos y debe existir, obviamente, un solo presupuesto. Es evidente que ésta es la única forma por la cual los conductores

²⁰ Son también empresas de propiedad básicamente estatal del área de defensa las siguientes: Acomet S.A., Fundac S.A., Andes Sam S.A., Serminsa, Sisdef Ltda., y Sociber Ltda.

²¹ El presupuesto anual de estas empresas es aprobado por decreto exento del Ministerio de Hacienda, el cual también lleva la firma del Ministro de Defensa, autoridad de la cual dependen finalmente las empresas militares.

²² La existencia, inserción en el sistema de defensa y gestión de estas empresas son temas importantes de estudio y sobre los cuales muy poco o nada se ha publicado en nuestro país; no obstante, no profundizaremos en esa línea en este trabajo, ya que nos apartaría completamente de los objetivos fijados.

²³ Estos principios son, además, previsibilidad, disciplina fiscal y transparencia y responsabilidad. Véase Humberto Petrei: *Presupuesto y Control, Pautas de Reforma para América Latina* (1997).

superiores de una organización pueden tener una imagen global adecuada de ella.

El ciclo del presupuesto en cada fuerza armada, tomando el del Ejército como referencia, en líneas generales, se desarrolla como sigue²⁴. En abril se inicia con las orientaciones generales del Comandante en Jefe y la preparación de las instrucciones para la formulación del presupuesto por parte de la Dirección de Finanzas (DIFE). A fines de mayo ésta debe disponer de la información de cada una de las unidades en que para fines presupuestarios se ha dividido la institución, para dar paso a un proceso de análisis interno durante el mes de junio. En los primeros días de julio el Ministerio de Hacienda informa al Ministerio de Defensa el marco presupuestario para el año fiscal siguiente, informando este último, a su vez, a las fuerzas armadas. Durante la primera quincena de julio la DIFE presenta al Comandante en Jefe un anteproyecto de presupuesto ajustado al marco definido por Hacienda. Esta autoridad aprobará el presupuesto antes de fines de julio y despachará su proyecto de presupuesto al Ministerio de Defensa. Durante agosto tendrán lugar las sesiones de análisis con la Dirección de Presupuestos. En septiembre el presupuesto es analizado por la Presidencia y, como se dijo antes, a más tardar el último día hábil de septiembre debe encontrarse ya a disposición del Congreso para trámite legislativo. Es durante el mes de octubre cuando ocurre la última participación de las fuerzas armadas en el proceso presupuestario al concurrir a la Comisión Especial de Presupuesto para explicar ante los parlamentarios, si así es solicitado, los fundamentos de los recursos requeridos. En la primera quincena de diciembre el Comandante en Jefe comunica la asignación definitiva de recursos a las unidades de la institución. Los actores claves de este proceso son, por lo tanto, el Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), el Comandante en Jefe de la institución respectiva y el Congreso, que tiene la potestad de autorizar o no lo solicitado por el Ejecutivo. El Ministerio de Defensa, como tal, tiene un rol muy menor en la definición de la asignación de recursos a las fuerzas armadas.

La forma que adopta la división del presupuesto global de defensa entre las instituciones es clave para apreciar la extensión de la suboptimalidad inserta en el proceso vigente. Desde hace mucho tiempo la fracción del presupuesto total que va a cada una de las fuerzas armadas sigue un criterio histórico: cada una recibe para el año fiscal siguiente una asignación que corresponde muy de cerca al porcentaje del total que tuvo el año actual²⁵.

²⁴ Mauricio Araya, y Edna Seguel: "El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile" (2001).

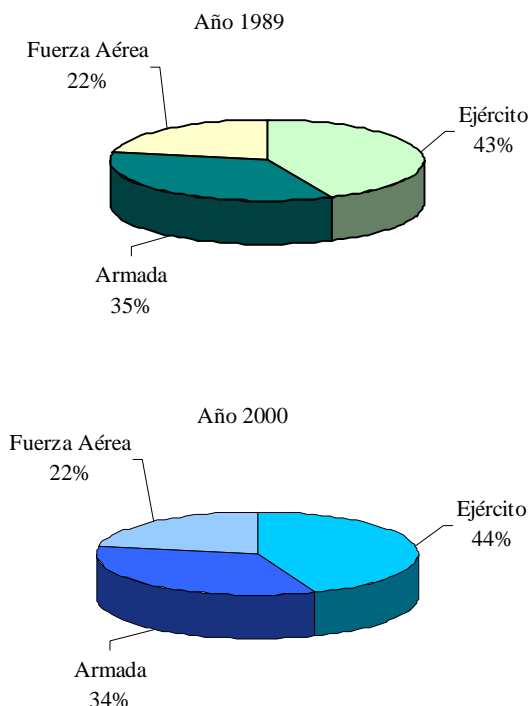
²⁵ En general, la asignación de recursos en el presupuesto fiscal se realiza, básicamente, por un sistema denominado "incremental", en el sentido de que se analiza y discute solamente respecto de los fondos adicionales que cada año pueda considerar ese presupuesto.

Es decir, para cualquiera de las tres instituciones se tiene (en términos reales) que:

$$P_t = P_{t-1} + \delta_t$$

donde P_t es el presupuesto asignado para el período t , P_{t-1} el del año anterior y δ_t la variación que podría ocurrir para el año t y que la evidencia muestra que es muy marginal. La base del presupuesto de un período es, por lo tanto, el presupuesto del año anterior. En esencia esto implica una tremenda inercia del presupuesto de cada institución y una gran rigidez de la estructura de la defensa nacional. De hecho, el último cambio estructural ocurrió en los años inmediatamente posteriores a 1973, cuando el Ejército pasó a tener la fracción más alta del presupuesto fiscal, situación en que antes estaba la Armada (Figura N° 5).

FIGURA N° 5: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PRESUPUESTO



Lo descrito en los párrafos precedentes resalta dos características del proceso en que se define el presupuesto de cada fuerza armada: una virtual *desconexión entre fines y medios*, es decir entre la planificación militar y la financiera, y lo que podríamos denominar como *individualismo institucional*, que no es otra cosa que la prevalescencia de la mirada institucional por sobre la de defensa. Ambas están explicadas, al final, en los incentivos que genera el sistema decisorio vigente.

La desconexión entre los objetivos que se persiguen y los medios que se otorgan, que se origina en el carácter inerte del presupuesto que cada institución recibe, implica que el producto generado con esos recursos sea, lo más probable, subóptimo, por cuanto recursos y planificación militar de largo plazo no están conectados en una estructura coherente y dinámica. El individualismo institucional, por su parte, conduce, entre otras cosas, a la duplicación innecesaria de esfuerzos en diversos ámbitos del quehacer de las fuerzas armadas. Es por esta razón que existe hoy un creciente consenso en las fuerzas y en el Ministerio en el sentido de que es posible y conveniente explorar opciones de realización conjunta de algunas tareas, entre las que se destacan el abastecimiento de algunos bienes y la formación en ciertas especialidades, por citar sólo dos.

Si bien este último es un espacio importante para conseguir mayor eficiencia en el uso de los recursos en las fuerzas armadas, el solo avance en ese sentido no resuelve los desafíos más significativos que hoy enfrenta la asignación de recursos a la defensa nacional, y que se pueden sintetizar en la necesidad de generar un verdadero sistema de defensa, es decir un todo integrado donde los recursos se asignen y utilicen en función de una mirada global a las tareas que la defensa nacional debe satisfacer. Por esto mismo, en el presente documento el énfasis se pone en esto último y no en las opciones de coordinación interinstitucional que han sido el foco de la discusión de los últimos años.

4. La ley reservada del cobre

Durante parte significativa del siglo XX el financiamiento de las compras de equipos bélicos estuvo sujeto a la captación de recursos especiales, es decir extrapresupuestarios, mediante leyes dictadas con ese único fin. El primer antecedente directo de la actual *ley del cobre* fue la “ley de los cruceros” de 1938, establecida en respuesta al plan de reequipamiento de la armada argentina del año anterior²⁶.

²⁶ Ley N° 6.152, cuyo texto definitivo se publicó el 7 de enero de 1938, y que disponía que una fracción del ingreso obtenido del arriendo por parte del fisco de estancias en

El segundo precedente, y al mismo tiempo el más significativo porque implicó una transformación permanente del sistema decisional, fue la Ley N° 7.144 de enero de 1942, que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Con la aparición de este organismo se institucionaliza la exclusión del Congreso del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la compra de equipamiento bélico de las fuerzas armadas. Este cuerpo legal también dio origen a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: una en moneda nacional, sobre la base de un impuesto adicional al tabaco y al vino, y otro a los “beneficios excesivos” de la industria y el comercio; y otra en dólares, por los ingresos obtenidos por el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la venta obligatoria de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que este sistema de tipo de cambio múltiple terminó con la Ley N° 11.828 sobre “Nuevo Trato del Cobre” de 1955, los fondos en divisas se acabaron.

En este entorno, y de alguna manera influido por un incidente con Argentina a causa del islote Snipe en el canal Beagle, el Congreso aprobó en noviembre de 1958 la Ley reservada N° 13.196 que gravó con un impuesto de 15%²⁷ las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre, entregando esos fondos al Consudena para el financiamiento exclusivo de adquisiciones de equipos bélicos.

No existe actualmente información pública respecto a cómo funcionó la ley reservada en sus primeros años, pero de las cifras presentadas en el primer trabajo publicado en Chile con información detallada por institución²⁸ es posible deducir que no había un procedimiento de repartición de los fondos preestablecido en la ley. Aparentemente en 1965 comienza a darse una distribución por tercios más como una solución de compromiso que por otra razón. En el Cuadro N° 1 se presentan, en dólares nominales, los recursos que este impuesto entregó a las fuerzas armadas entre 1963 y 1973²⁹.

la Patagonia fuese asignada “a la adquisición de material de guerra y a satisfacer las necesidades más urgentes del Ejército, la Armada y la Aviación, en conformidad al plan que al efecto apruebe el Presidente de la República” (art. 34, inciso 3°).

²⁷ No hay certeza respecto a ese porcentaje y es imposible verificar su validez debido al carácter reservado de la ley.

²⁸ Carlos Villar, “Gasto Militar, Tema de Reflexión” (1992).

²⁹ Se ha preferido mantener el aporte de la ley del cobre en términos nominales, ya que no existe ningún índice de precios que permitiese actualizarlo en una forma apropiada. Es evidente que ni el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos ni algunos de los índices de precios de equipos bélicos que calcula el ministerio de defensa de ese país son útiles para reflejar la evolución del poder adquisitivo de la ley del cobre.

CUADRO N° 1: APORTE DE LA LEY RESERVADA A LAS FUERZAS ARMADAS, 1963-1973
(cifras en millones de dólares de cada año)

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total
1963	4,4	3,3	4,5	12,2
1964	4,4	3,3	4,1	11,8
1965	5,3	5,3	5,3	15,9
1966	6,5	6,5	6,5	19,5
1967	8,9	8,9	8,9	26,7
1968	8,7	8,7	8,7	26,1
1969	10,4	10,4	10,4	31,2
1970	10,1	10,1	10,1	30,3
1971	2,8	2,8	2,8	8,4
1972	2,2	2,2	2,2	6,6
1973	0	0	0	0

Fuente: Carlos Villar, "Gasto Militar: Tema de Reflexión" (1992).

A fines de 1973 el gobierno militar iniciado en septiembre de ese año modificó significativamente la Ley N° 13.196. Los cambios más relevantes y hoy mejor conocidos fueron el cambio de la tasa del impuesto a 10%, la ampliación de su base a los ingresos totales por exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco), empresa estatal que en ese momento incluía a toda la gran minería de cobre del país; el establecimiento de un ingreso mínimo para las fuerzas armadas de US\$ 90 millones anuales y la división explícita de los recursos captados en partes iguales entre las instituciones, cada una de las cuales, a su vez, aportaría US\$ 3,3 millones al año al Consudena para financiar proyectos que fuesen de interés conjunto. Si el impuesto no lograba reunir el mínimo establecido de US\$ 90 millones, el fisco debía completar la diferencia³⁰.

Evidentemente, las modificaciones introducidas a la ley reservada incrementaron notablemente el monto de recursos que las instituciones recibieron para equipamiento. Así, mientras en el lapso 1963-1972 el ingreso promedio anual de las fuerzas armadas por *ley del cobre* llegó a representar 0,32% del PIB, en el período 1974-1985 ese ingreso medio alcanzó a 0,78% del PIB.

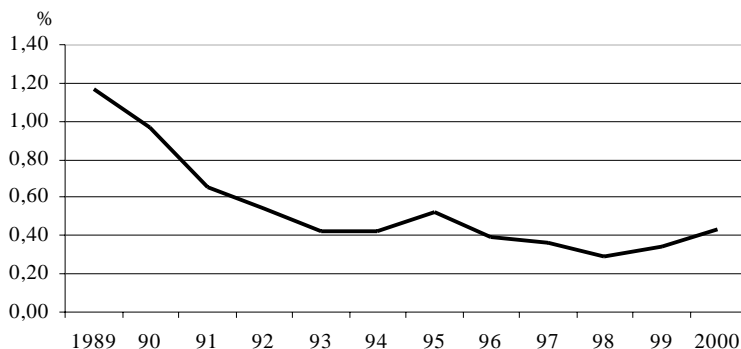
³⁰ Al final de cada año la Dipres, sobre la base de la información proporcionada por la Tesorería General de la República, compara los ingresos efectivos con el piso definido en la ley. Si los ingresos efectivos son menores, la diferencia se entrega con cargo a un ítem del subtítulo "Transferencias de Capital" del programa 50/01/03, Operaciones Complementarias del Tesoro Público. Para realizar el traspaso a las fuerzas armadas se crea una asignación especial en el ítem "Aportes a Otras Entidades Públicas" que se denomina "Diferencias Ley 13.196". En todo esto no tiene participación alguna el Congreso.

El otro efecto importante del cambio de la ley en 1973 fue el de establecer explícitamente que los fondos serían de “propiedad” de cada institución, con lo cual los incentivos para avanzar explícita y decididamente hacia una toma de decisiones que enfatizara la interrelación inherente a la generación del bien público que el gasto militar ayuda a proveer, se redujeron significativamente, tanto en el ámbito de la adquisición de sistemas de armas como en aquel más amplio del análisis de los recursos que la sociedad destina a ese fin.

Entre 1973 y 1985 la ley del cobre operó sobre las bases indicadas, pero ese año la Junta de Gobierno aprobó una nueva modificación de esta ley (Ley N° 18.445). Los cambios más relevantes, entre aquellos que la opinión pública ha llegado a conocer con el paso de los años y que recientemente aparecen publicados en el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre medición de los gastos militares de Argentina y Chile³¹, fueron el aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, la indexación de ese mínimo al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, y la inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

Como en todas las cosas, la existencia de la ley reservada ha tenido aspectos positivos y negativos para la defensa nacional. Por una parte, y en un período especialmente complejo de la historia nacional contemporánea,

FIGURA N° 6: EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LA LEY DEL COBRE COMO PORCENTAJE DEL PIB
Años 1989-2000



³¹ Cepal: *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa* (2001), p. 27.

aseguró un cierto nivel de recursos cuyo propósito específico era la inversión en sistemas de armas, en el mismo momento en que el estado del equipamiento de las fuerzas armadas resultaba claramente deficiente respecto a los desafíos previsibles y que más tarde hubo que enfrentar. No obstante, también hay un lado negativo. Al mantener fuera del análisis de las compras militares a las diferentes corrientes políticas, se incentivó su marginación de un tema complejo pero fundamental para la estabilidad de largo plazo de la nación.

Adicionalmente, y desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de recursos, al hacer que los montos disponibles para invertir en sistemas de armas dependan de la evolución de la cantidad exportada y del precio internacional del cobre, se introdujo una brecha insalvable entre el proceso de equipamiento institucional y su base lógica: la planificación estratégica de mediano y largo plazo, que define escenarios y medios. Es evidente que los precios de la tecnología de los sistemas de armas no tienen ninguna relación significativa con el precio del cobre en los mercados internacionales, ni las necesidades de recursos en un período determinado con éste o con las decisiones de producción de Codelco. Tampoco la dinámica tecnológica es semejante para todas las instituciones; la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército experimentan distintas tasas de variación tecnológica y de costos. Así, una restricción presupuestaria rígida y desconectada de los elementos que debiesen determinar el gasto que pretende financiar, y que otorga igual cantidad de fondos a cada institución armada, es lógicamente ineficiente. Independientemente de las razones que hayan podido validar la existencia de la *ley del cobre* en el pasado, es nítido que ella no es funcional a las nuevas realidades que les corresponderá enfrentar al país y a sus fuerzas armadas. Su derogación y reemplazo por un sistema menos distorsionador y más eficiente es una necesidad que deberá enfrentarse y cuanto antes se haga, mejor³².

Dado que la ley estableció un derecho de propiedad para cada fuerza armada sobre un tercio del ingreso total de la *ley del cobre*, la única interrogante válida que se puede plantear respecto al proceso de asignación es cómo se decide el uso de los fondos. Sin embargo, en este sentido sólo se pueden hacer conjeturas más o menos generales, ya que no existe información en fuentes públicas que permita hacer una estimación precisa de él.

Quizás sea útil partir señalando que los dineros recaudados vía el impuesto a las exportaciones de Codelco se hacen llegar a las fuerzas

³² Una propuesta concreta en este sentido se encuentra en G. Pattillo, y M. Navarro: "La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta" (1996).

armadas mediante el traspaso de fondos que esta empresa hace a la Tesorería General de la República, la cual los ingresa en las cuentas institucionales que para tal efecto existen en el Banco Central de Chile. Con frecuencia semanal, la Tesorería informa, a su vez, a la Dipres de los ingresos y egresos que hayan tenido estas cuentas.

El uso de los fondos de la ley se autoriza mediante un decreto supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte de la Contraloría General de la República. Dado el requisito de un decreto supremo, la adquisición de un sistema de armas por parte de cualquiera de las instituciones debe contar con la aprobación de los Ministros de Defensa y de Hacienda (este último, si la compra obliga a contraer deuda), y del Presidente de la República, todos los cuales firman el decreto en cuestión. La instancia de análisis y aprobación de una compra es el Consudena, de acuerdo con la Ley N° 7.144. Sin embargo, y aun cuando, como se dijo, no existe información pública respecto a cómo ha cumplido aquél sus misiones, la situación más probable, dados los incentivos creados en la ley, es que el Consejo sea básicamente una instancia de análisis contable y de viabilidad financiera de los proyectos, más que de revisión de su esencia, es decir respecto a su inserción en el sistema de defensa nacional.

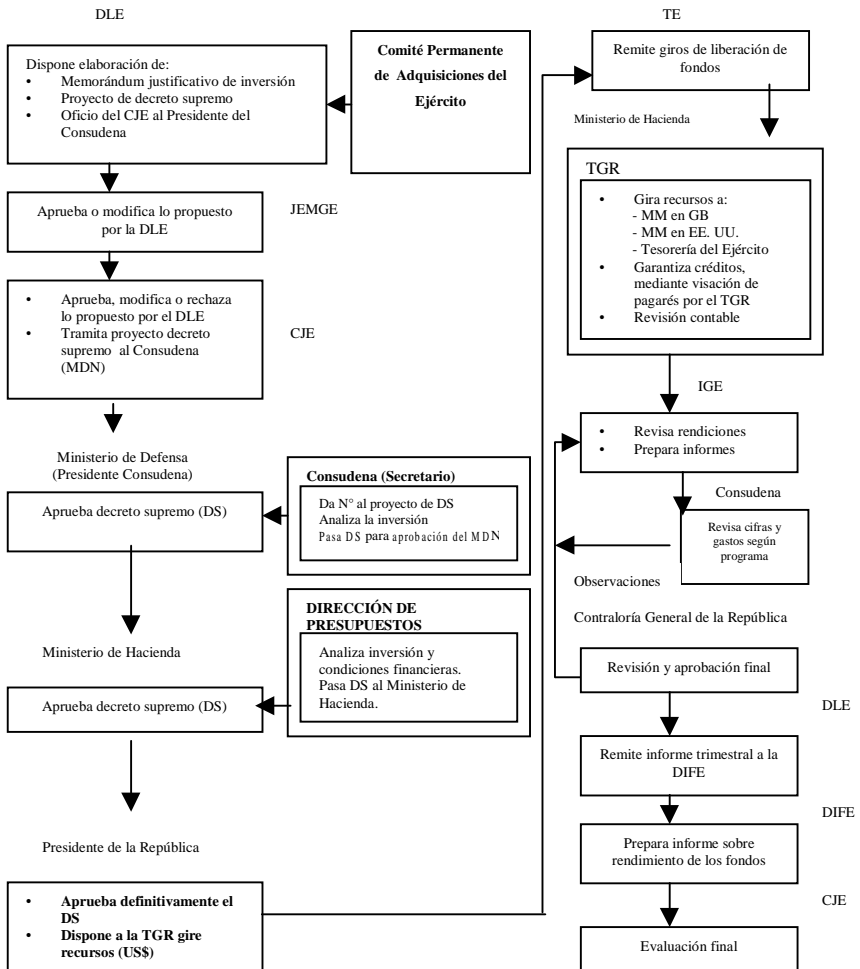
En el caso del Ejército, en que no existe razón alguna para suponer que no sea semejante, en lo que aquí nos interesa, a los de las otras instituciones, “el plan general de inversiones de los recursos asignados a la institución correspondientes a la ley reservada del cobre, lo decide el Comité Permanente de Adquisiciones del Ejército mediante un acta de dicho Comité, en donde quedan establecidos el servicio de la deuda institucional y las futuras adquisiciones conforme a los recursos disponibles y la planificación de la institución”³³. Así, a partir de las disposiciones de aquel Comité, es la Dirección de Logística (DLE) la encargada de preparar la fundamentación de la inversión y el decreto supremo que autorizará el uso de los recursos; tal decreto es tramitado ante el Consudena, el cual lo envía al Ministerio de Hacienda para su revisión y aprobación. Una vez que el decreto en cuestión es aprobado, la Tesorería del Ejército (TE) solicitará a la Tesorería General de la República (TGR) la transferencia de fondos a las Misiones o Agregaduras Militares de Chile en Estados Unidos (MM en EE.UU.) o Gran Bretaña (MM en GB).

La Figura N° 7 detalla el ciclo que sigue en el Ejército el proceso de adquisiciones con cargo a la ley del cobre, desde que el Comité Permanente

³³ Mauricio Araya, y Edna Seguel: “El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile” (2001), p. 38.

de Adquisiciones resuelve una compra, hasta la evaluación final del Comandante en Jefe (CJE), según se detalla en un trabajo reciente³⁴.

FIGURA N° 7: EL CICLO DE ADQUISICIONES EN EL EJÉRCITO



CJE: Comandante en Jefe del Ejército.
 DIFE: Dirección de Finanzas del Ejército.
 PLE: Dirección de Logística.
 IGE: Inspector General del Ejército.

JEMGE: Jefe del Estado Mayor del Ejército.
 TE: Tesorería del Ejército.
 TGR: Tesorería General de la República.

³⁴ *Ibidem*.

En tal escenario es seguro que si se trata de una compra mayor, tanto por volumen de recursos como por efecto político, y que requiere por ello algún nivel de negociación con el Ejecutivo, tal negociación se ha producido antes de que el proyecto sea enviado al Consudena, quedando éste sólo para hacer el acto formal de aprobación. Si los equipos por adquirir son de relevancia menor, lo más probable es también que la institución interesada haya informado al Ministro de Defensa durante la fase de estudio de factibilidad del proyecto de sus intenciones y llegue al Consejo, por eso, con la venia de la autoridad del sector. En cualquier caso, lo que la evidencia circunstancial sugiere es que el *Consudena* tiene un rol más formal que de fondo en el proceso de decidir las adquisiciones de las fuerzas armadas. Los dos actores claves serían realmente la institución armada y el Ejecutivo (Ministro de Defensa, de Hacienda y Presidente de la República)³⁵.

Como en todo el proceso decisorio no existe participación alguna del Congreso³⁶, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 7.144, no existe tampoco ninguna intervención más amplia de la sociedad en el análisis y discusión de las adquisiciones de equipos militares, ni necesariamente recibe ésta información adecuada respecto a lo que se pretende con una adquisición determinada, a cuáles son sus costos y cuáles los aportes que hará a la seguridad nacional. Esta situación, que tiene sus bases en la decisión tomada hace décadas por la clase política de marginarse de los temas de defensa, no es la que provee con mayor probabilidad un equilibrio estable en el largo plazo. Ella implica, al menos en teoría, una ineficiencia en las decisiones del Estado y es posiblemente perjudicial para las fuerzas armadas y la defensa nacional porque corta uno de los necesarios nexos con la sociedad.

5. Una propuesta de modernización

Lo descrito en las páginas precedentes permite, en síntesis, afirmar que el proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas es hoy día subóptimo, tanto por las rigideces que la historia ha ido introduciendo como por la aproximación analítica que lo ha caracterizado por décadas. Esto significa que hay espacios para aumentar la eficiencia de esa asignación y el producto generado con tales recursos. Ése es, en general, el sentido de la propuesta que ocupa las páginas siguientes.

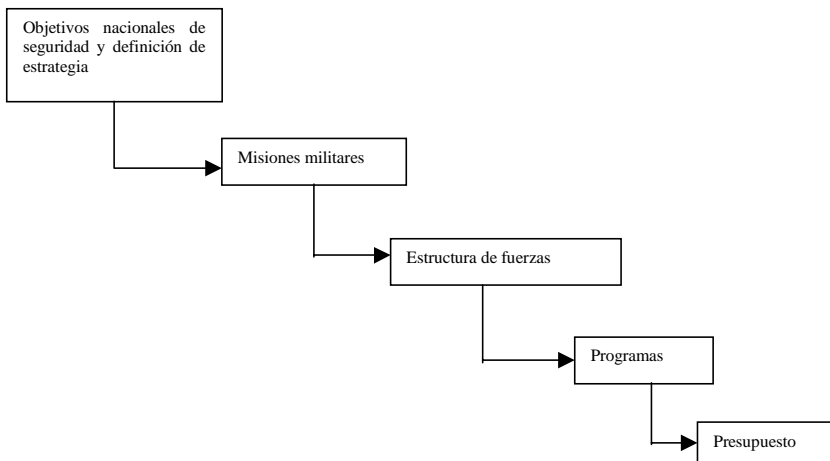
³⁵ Luis Doñas y Patricio Fuenzalida, "Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile" (2000).

³⁶ El Congreso sólo podría tener injerencia en una adquisición cuando la *ley del cobre* no pueda financiarla y el Ejecutivo debiese, por ello, incluir los recursos en la ley anual de presupuestos.

Al pensar en un cambio de la situación vigente es esencial, primero, definir cuál es el óptimo no restringido de largo plazo, para luego establecer las acciones que gradualmente llevarán hacia tal objetivo, pues cuando se fija la distancia temporal entre uno y otras, las distintas restricciones hacen del ajuste entre lo efectivo y lo deseado un proceso generalmente lento. Esto último, esencialmente, porque hay alguna evidencia para la hipótesis de que los costos del ajuste crecerán exponencialmente con la velocidad que se le imprima, por lo que la senda óptima sería la de diseñar modificaciones sucesivas sobre la consolidación de las anteriores. La alternativa, es decir la aplicación de un *shock* que hiciese converger rápidamente la situación efectiva hacia la meta, posiblemente es menos eficiente y también menos factible de implementar en las condiciones reales en que se desenvuelve la interrelación de los distintos actores de este proceso. Ello no significa, sin embargo, que esa opción no encuentre apoyo empírico en los procesos de reforma de otras funciones del Estado. Sólo implica que no es la que parece más adecuada en el contexto en que se aplicaría una reforma del sistema de asignación de recursos a las fuerzas armadas.

En términos generales, una asignación eficiente de recursos a las fuerzas armadas requiere, básicamente, que ella esté íntimamente conectada con los objetivos nacionales de seguridad y las misiones militares que de allí derivan. En otras palabras, debe tener una nítida correlación con lo que se pretende lograr con tales recursos. El encadenamiento lógico es, por lo tanto:

FIGURA N° 8: EL CICLO DE DECISIONES EN DEFENSA



El presupuesto, el último eslabón en esta cadena, entrega recursos para generar un bien, es decir algo valorado por la sociedad, y específicamente en este caso, un bien público³⁷. En términos amplios, y sin pretender ser exacto ni exhaustivo en la enumeración³⁸, se puede asumir que ese bien producido por los recursos que permiten efectuar el gasto militar es, básicamente, seguridad y quizás una inserción internacional más acorde con el status del país. La interrogante que surge, entonces, es si a partir de la definición de los objetivos nacionales existe o no un único nivel para el bien público que sea concordante con ellos. La respuesta es que, generalmente, no.

La cantidad óptima de un bien público que la sociedad deba producir es función de la valoración marginal que del bien hace cada individuo y del costo marginal de generarlo. Más concretamente, en tanto el bien público es consumido por igual por todos los integrantes de la comunidad, los beneficios marginales para la sociedad de tener ese bien son iguales a la suma de los beneficios marginales de cada consumidor. En el óptimo, por lo tanto, se tendría que cumplir con que el costo marginal del bien público (en términos de los bienes privados sacrificados) sea igual a la sumatoria de las valoraciones marginales (Tasa Marginal de Sustitución, TMS) de cada consumidor; es decir:

$$\Sigma TMS = CMg$$

Para que el mercado pueda producir una cantidad del bien público para la cual se cumpla la condición anterior, las valoraciones marginales de cada uno de los consumidores tendrían que “revelarse”; no obstante, no existe tal posibilidad en el caso de estos bienes, que son consumidos en una cantidad igual y única por cada individuo (los que a su vez tienen diferentes valoraciones del bien). Más aún, dada la imposibilidad de exclusión que afecta a los bienes públicos, existe un evidente incentivo para el oportunismo, es decir para esconder la propia demanda, ya que cuando el bien esté producido podrá ser consumido de igual manera por todos. El mercado, por lo tanto, no puede resolver eficientemente el nivel de producción de un bien público. La decisión de cuánto producir cae, así, en el ámbito de las decisiones colectivas que la sociedad debe enfrentar.

³⁷ Un bien público tiene la característica de ser consumido conjuntamente por más de un individuo. Se define, por lo tanto, como aquel que no tiene rivalidad en el consumo ni, en el límite, posibilidad de exclusión de su consumo a un individuo adicional, una vez que el bien ha sido producido.

³⁸ Los productos generados con el gasto militar son variados y complejos, pero no es objetivo de este artículo profundizar en esa dirección. Para nuestros fines es suficiente mantenerlo en un nivel general.

El aparato analítico desarrollado por la teoría económica para estudiar esas decisiones es la teoría de la elección pública. En esencia, los modelos construidos para explicar el comportamiento del gobierno se desarrollan sobre la base de un mercado político en que interactúan votantes, burócratas y políticos, y el mecanismo base para la resolución de diferencias es la votación en alguna de sus formas. Sería muy extenso desarrollar aquí los argumentos centrales de esos modelos, pero una conclusión emerge nítida de ellos: la cantidad de gasto público resultante de estos procesos de decisiones colectivas no será, en general, óptima. En otras palabras, hay razones para pensar en una “falla del gobierno” desde este punto de vista.

Si a lo anterior se une, en el caso que nos interesa, es decir el del gasto militar, el hecho de que el traslado de los objetivos nacionales globales a misiones militares específicas implica necesariamente la incorporación de juicios de valor, resulta evidente que no hay razón para asumir que el nivel del gasto militar de un momento sea el que mejor satisface el cumplimiento de los desafíos que se prevé enfrentará la sociedad, ni que la senda por la que él evolucione sea la óptima. Sin embargo, es de valor en sí que los recursos asignados a esta función sean utilizados eficientemente, de manera tal que se obtenga el mayor producto por unidad de recurso, sea el monto de estos últimos adecuado o no según un óptimo implícito, pero no perfectamente identificable.

Aun cuando no hay un método para determinar unívocamente el nivel óptimo del gasto militar, sí existe una estructura analítica que permite hacer explícitas las distintas interrelaciones que caracterizan al proceso de conversión de objetivos globales de seguridad en misiones, estructuras de fuerzas y, finalmente, en un presupuesto. Este método, que en esencia implica mirar a la defensa como un sistema, ha sido llamado de distintas maneras en la literatura sobre toma de decisiones y sus detalles pueden variar marginalmente entre una versión y otra, pero al final todas convergen a las mismas reglas básicas de deducción e inducción lógica.

En el Departamento de Defensa de los Estados Unidos este método se conoce, desde comienzos de los años 60, como el Sistema de Planificación, Programación y de Presupuesto (SPPP). En su versión moderna, las ideas básicas que dieron origen al SPPP fueron propuestas por primera vez por David Novick, del Departamento de Análisis de Costo de la Corporación RAND, y luego implementadas en el Departamento de Defensa por Charles Hitch y su equipo en 1961, cuando dejaron esa Corporación para trabajar junto a Robert McNamara, que asumió ese año como Secretario de Defensa. Hasta ese momento la asignación de recursos al Departamento de Defensa de los EE.UU. seguía un criterio de “techo presupuestario”, es

decir el Presidente indicaba el nivel general de gasto en defensa que le parecía adecuado, el Secretario de Defensa, sobre la base de algún criterio, distribuía esa cifra entre las tres fuerzas armadas, las cuales, a su vez, intentaban hacer calzar ese techo presupuestario con sus actividades programadas³⁹. Así, Hitch sostenía que “fue reconocido tiempo atrás que ésta era una forma algo ineficiente de preparar el presupuesto de defensa. Sus consecuencias fueron precisamente las que se podían haber previsto. Cada servicio tendió a hacer prevalecer sus propias prioridades, favoreciendo sus misiones en detrimento de las misiones conjuntas [...], el resultado final fue fuerzas militares efectivas no balanceadas”⁴⁰. El establecimiento del SPPP modificó la lógica inserta en los procesos de asignación de recursos en defensa, buscando que esto ocurriese en una forma racional, conectando los recursos con las misiones (productos) que con ellos se pretendía lograr. El avance que esto significó en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos llevó, en 1965, a que el entonces Presidente Johnson ordenara que este nuevo sistema de administración fuese puesto en aplicación en todos los departamentos y agencias federales. Desde aquella época, el SPPP ha experimentado diversos cambios a medida que la experiencia indicaba áreas de mejoramiento, pero su tendencia ha sido a consolidarse como la estructura analítica clave en la toma de decisiones respecto al uso de recursos en defensa.

La razón es simple: el SPPP provee de una estructura analítica que sistematiza el desarrollo de una estrategia de defensa, convierte esa estrategia en programas específicos para lograrla y determina el costo de tales programas. El SPPP puede definirse, entonces, como un conjunto de reglas, procedimientos y técnicas que tienen como propósito específico mejorar la planificación de alto nivel. Su producto último es un presupuesto *multi-anual* que describe los programas y/o las actividades mayores de la organización y asigna a cada una todos los costos que ellas involucran. El sistema permite, por lo tanto, a quien toma decisiones, ver las implicancias futuras de las acciones presentes y evaluar el progreso de la organización hacia sus objetivos de largo plazo.

En lo presupuestario, las características principales que distinguen al SPPP se pueden resumir en las tres siguientes:

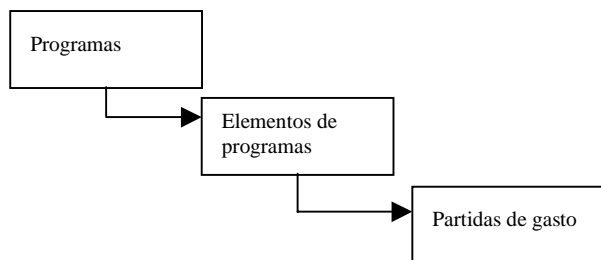
- es un sistema que indica los gastos planeados para un período relativamente largo, relacionando estos gastos con los objetivos que con ellos se pretende conseguir;

³⁹ Charles Hitch, “Development and Salient Features of the Programming System” (1966).

⁴⁰ *Ibíd.*

- es un sistema de información que permite a la administración llevar un control oportuno de gastos y avances de programas, e
- implica el uso de un análisis sistémico en todos los niveles de la organización, base para evaluar alternativas de acción.

Aun cuando la secuencia de sus fases es descrita en este orden: planificación, programación y presupuesto, hay bastante superposición entre ellas y especialmente entre las dos últimas. Cada una tiene, sin embargo, características que la distinguen de las otras y que forman su esencia. La fase de *planificación* implica la determinación de los planes militares y sus requerimientos asociados, siendo central en ella la comparación de alternativas para el logro de los objetivos nacionales de seguridad. Esta etapa parte con un plan conjunto realizado en los más altos niveles de la estructura organizacional del Ministerio de Defensa y significa un proceso de identificación de misiones, recursos y magnitudes presupuestarias. La fase de *programación* tiene como propósito básico convertir los planes aprobados en la fase anterior en “elementos de programa⁴¹” relevantes. En esta etapa todos los recursos son agrupados en programas de acuerdo con sus misiones principales y esos programas deben ser susceptibles de evaluación costo/efectividad. Por último, en la fase de *presupuesto* se transforman esos programas y elementos de programa en requerimientos financieros. La encadenación es, entonces:



Los procesos de asignación de recursos a las instituciones de la defensa en el mundo siguen, en general, la lógica descrita. Hay, por tanto, muchos casos de los que se pueden obtener lecciones relevantes; no obstante, aquí nos interesará revisar brevemente sólo un caso más, el de Nueva Zelanda, país que ha impulsado en la última década una reforma

⁴¹ Los elementos de programa son combinaciones de personas, equipos e instalaciones necesarios para el logro de misiones específicas. Un programa, en cambio, es un conjunto de “elementos de programa” que implican el logro de un objetivo o plan.

muy profunda del sistema de gestión del Estado. Quizás el elemento que podría considerarse central en ese nuevo sistema es bastante obvio, pero muchas veces olvidado: el reconocimiento explícito de que las reparticiones públicas deben ser juzgadas por su capacidad de proveer a la sociedad de bienes y servicios en las condiciones definidas por ella. Esto puede parecer evidente, pero no lo es tanto en la experiencia concreta de muchos países en desarrollo. En el ámbito que aquí nos ocupa, el gasto militar no es relevante en sí, sino por los bienes que genera; si éstos son insuficientes o inapropiados, no importa cuán bajo o alto sea el gasto, él es simplemente inadecuado e inválido socialmente. En el caso de Nueva Zelanda, la estructura normativa del sistema de gestión en el sector público está dada por la Ley del Sector Público (State Sector Act), la Ley de Finanzas Públicas (Public Finance Act), la Ley de las Empresas Públicas (State-Owned Enterprises Act) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Fiscal Responsibility Act). Esta última obliga al gobierno a explicitar sus objetivos fiscales y a demostrar el progreso que hace para alcanzarlos, promoviendo una mirada de largo plazo de la gestión y una mejor interrelación entre la política de la autoridad y los objetivos perseguidos. Este sistema de gestión, cuya estructura fue construida a finales de los 80, se caracteriza por descentralización hasta el nivel donde exista la mejor información, y los “gerentes” en ese nivel son responsables por el uso eficiente de los recursos a su disposición. Tal propósito se supervigila con mediciones de desempeño y reglas de transparencia que son parte clave del sistema de gestión financiera del Estado.

Para unir los objetivos y el desempeño de las distintas unidades del sector público con los objetivos de largo plazo del gobierno, se han definido las Áreas de Resultado Estratégico (Strategic Results Areas, SRA) y las Áreas de Resultado Crítico (Key Result Areas, KRA). Las SRA corresponden a objetivos clave de mediano plazo para el sector público que, a su vez, contribuyen sustantivamente a los objetivos del gobierno. Se usan para apoyar la conexión entre objetivos de las agencias estatales, la contratación de sus “gerentes” y las metas del gobierno. Ejemplos de ellas han sido: mantener y acelerar el crecimiento económico, educación y entrenamiento, asistencia social, etc. Las KRA, por su parte, son los productos más relevantes con los que cada agencia estatal contribuirá al logro de los objetivos de mediano y largo plazo del gobierno. Corresponden a problemas seleccionados donde se espera que se concentre la atención de la agencia en el año por venir. Dada su significación y especificidad, ellas están incluidas en los acuerdos de desempeño entre los ejecutivos de la agencia y el ministro responsable. Tales acuerdos de desempeño (los Chief Executive Performan-

ce Agreements) se constituyen en un documento clave entre el ministro responsable, en representación del gobierno, y el ejecutivo máximo de una agencia de su dependencia. Estos ejecutivos tienen habitualmente un contrato por un tiempo fijo, usualmente de tres a cinco años⁴².

En el ámbito de la defensa, inserta por supuesto en la misma lógica de gestión reseñada, la política de la autoridad está explícita en el Marco de Política de Defensa (Defense Policy Framework), emitido por el gobierno en junio de 2000, y complementado en mayo de 2001 con el Government Defense Statement. El primero de estos documentos estableció los objetivos y las prioridades del gobierno respecto a las fuerzas armadas y estableció la estructura básica para el análisis de decisiones futuras respecto a capacidades, recursos y financiamiento. A su vez, definió cinco resultados estratégicos amplios que la defensa debía satisfacer. A partir de ellos, se identificó un objetivo de política de defensa para cada resultado estratégico; éstos, a su vez, dieron origen a “desafíos de seguridad” (*security challenges*), y éstos a escenarios posibles (*employment contexts*) y coherentes con una alta probabilidad de respuesta militar por parte del gobierno de Nueva Zelanda. Dentro de cada escenario posible de empleo de las fuerzas fueron identificados un cierto número de eventos, constituyéndose en insumos del proceso de planificación de recursos.

Los dos documentos señalados constituyen a su vez la base sobre la que se construye el Plan de Desarrollo de Largo Plazo de la Defensa (Defense Long-Term Development Plan, LTDP) que fue aprobado por el gabinete en mayo de 2002. El LTDP entrega una descripción de los más relevantes proyectos de adquisiciones de equipos militares para los siguientes 10 años (en un horizonte que se desplaza año a año hacia el futuro), priorizándolos en función de la política de defensa del gobierno y las necesidades e intereses de seguridad de la nación. El LTDP es un componente vital del sistema de planificación y toma de decisiones en la defensa de Nueva Zelanda: le da a la autoridad responsable una visión de cuáles serían los mayores proyectos de inversión necesarios, agrupados según su prioridad y con una cuantificación general de su costo⁴³.

La base de una reforma del proceso actual de asignación de recursos a la defensa en Chile es, precisamente, el establecimiento de un sistema que incorpore la lógica de análisis descrita, es decir, que conecte en una forma racional objetivos con recursos, la planificación militar con la financiera; en suma, los insumos con los productos que se desea generar. En ese contexto,

⁴² New Zealand Treasury, *Putting it Together* (1996), capítulos 5 y 9.

⁴³ Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda: “Report of the New Zealand Defense Force” (2002).

dadas las misiones establecidas a las fuerzas armadas por el gobierno, es evidente que los recursos que se asignen para cumplir con ellas no pueden tener pisos ni techos arbitrarios, sino que deberían emerger, en el nivel del fisco como conjunto, del proceso de equilibrio que el presupuesto público debe buscar entre los recursos disponibles y la fuerza relativa de las demandas de la sociedad por los distintos bienes que con tales recursos se pueden generar⁴⁴. En el ámbito de la defensa nacional, la distribución entre las fuerzas armadas de los recursos que a ellas se destinan debería obedecer a la contribución que cada fuerza hace al logro del objetivo conjunto o de defensa, del cual nacen, a su vez, los programas y proyectos específicos que cada institución debe implementar. Una asignación óptima entre las instituciones debería igualar las contribuciones marginales por unidad de recurso entre ellas.

Lo anterior significa que no es válida una separación entre los fondos asignados a operación (hoy el presupuesto fiscal) de los destinados a inversión en equipamiento (la ley del cobre), ni la asignación a una institución debe depender de lo que fue su presupuesto en períodos anteriores (sus misiones pasadas), sino que el proceso completo de utilización de recursos en las fuerzas armadas implica la solución simultánea de un problema de optimización de largo plazo en el cual lo entregado a un actor particular en un año fiscal cualquiera depende de su inserción en un programa que tiene un horizonte largo operativizado con planes de corto y mediano plazo. Así, el presupuesto institucional debiera considerar todos las fuentes y usos de recursos y derivar del rol que la institución en cuestión cumpla en la solución de los desafíos estratégicos que el gobierno haya definido.

Si bien ésa es la imagen objetivo respecto a cómo estimamos debería ser el mecanismo de asignación de recursos a las fuerzas armadas, actualmente hay una serie de condicionantes de ese proceso que hacen inviable una reforma completa de él en tiempos que, en otros ámbitos del sistema público, podrían incluso parecer relativamente prolongados. Las restricciones que parecen más relevantes en el corto plazo y que condicionan la estructura del sistema son, al menos, las dos siguientes:

- no parece factible en el corto plazo unificar las fuentes de recursos a las fuerzas armadas, por lo que los fondos para operación y para inversión seguramente continuarán separados;

⁴⁴ Como se dijo, el traslado de esas demandas al proceso de toma de decisiones colectivas es mucho menos que perfecto, lo que implica que el resultado del proceso político puede alejarse significativamente del que determinan consideraciones de eficiencia.

- no es probable que en el corto plazo se pongan en discusión parlamentaria cambios mayores en las leyes que definen los recursos a las instituciones.

¿Significa eso que nada relevante se puede hacer ahora? No, por el contrario. Quizás la mejor manera de hacer posible el objetivo de largo plazo de modernizar la gestión en la defensa nacional es iniciar una serie de modificaciones graduales en el corto plazo que den las bases para la reforma más amplia a la que hemos hecho referencia antes. En realidad, y aun asumiendo que esas dos son restricciones activas, es posible iniciar un proceso de cambios que altere sustantivamente la forma que hoy tienen el sistema decisorio y la extensión de la interpenetración político-estratégica.

Básicamente, la propuesta es iniciar el proceso de reforma con la modernización de la técnica presupuestaria del sector. Desde este punto de vista se pueden distinguir tres aproximaciones relevantes a la construcción del presupuesto: al control, al desempeño y al planeamiento. Los presupuestos que se orientan al control indican con precisión lo que se va a adquirir y se presentan organizados por los tipos de insumos de cada repartición pública (personal, materiales de uso y consumo corriente, etc). Los que están enfocados al desempeño enfatizan en qué se usan los recursos y hacen explícito el costo de lograr los productos de la unidad respectiva. La clasificación del gasto se hace por tipo de tarea. Su esencia es medir eficiencia. Por último, los presupuestos orientados al planeamiento tienen, básicamente, una estructura de programas y su sentido es explicar por qué se usan los recursos, intentan hacer explícito el costo de las misiones de la organización. Ninguna de estas tres aproximaciones es necesariamente incompatible con la otra o con un sistema eficiente de asignación de recursos. Más aún, es esperable que en distintos niveles de la organización la forma de construir y entender el presupuesto sea distinta. Mientras más abajo en la estructura organizacional, más cerca se está del presupuesto por ítem de insumo.

En las fuerzas armadas, y en lo que a los fondos para operación se refiere, es decir aquellos que hoy están incluidos en el presupuesto fiscal, la racionalización de la forma en que se asignan recursos requiere, en esencia, pasar del método inercial que se aplica actualmente a uno que entregue fondos en función de la participación de cada institución en los programas de la defensa nacional. Se trata, entonces, de establecer a escala agregada un sistema de presupuesto por programas que centre la atención del análisis en los productos a generar más que en las instituciones que los generan.

Si bien desde hace algún tiempo las fuerzas armadas, cada una motivada por la necesidad de hacer un uso cada vez más eficiente de los recur-

sos disponibles, habrían avanzado en la implementación a su interior de presupuestos por programas, ello, a pesar de lo relevante que probablemente es, no resuelve el problema básico a que se está haciendo referencia; es decir, la falta de una visión sistémica de la defensa y la asignación de recursos en función de tal visión de conjunto.

Una interrogante fundamental que surge al pensar esta primera etapa de reforma señalada es si la institucionalidad vigente está preparada, en términos de sus atribuciones y estructura, para desarrollarla. La síntesis de esa realidad, que hemos presentado en la segunda sección de este artículo, sugiere que tanto los organismos como la reglamentación vigentes parecen adecuados y satisfacen al menos lo principal de las demandas que derivarían de la propuesta realizada, siendo los cambios requeridos en ellos sólo marginales. Es evidente que el paso a un sistema de asignación presupuestaria por programas implica también una modificación de los roles de algunas de las instituciones hoy participantes. En la actualidad, la división de los recursos entre las fuerzas armadas la realiza el Ministerio de Hacienda de acuerdo con el criterio indicado antes en este artículo. En el esquema que se propone, eso no podría ser más así. La distribución hacia las instituciones necesariamente tendría que ser responsabilidad del Ministro de Defensa y todo indica que el organismo técnico que tendría a su cargo el manejo de la asignación debería ser el Estado Mayor de la Defensa Nacional, órgano que fácilmente podría desarrollar las capacidades para cumplir este nuevo rol sin ningún cambio mayor de su estructura.

En lo relativo a la *ley del cobre*, el primer escollo para cualquier racionalización es que no se tiene en este momento una metodología consensuada que permita una modernización más importante, cual es la asignación de los recursos en función de programas conjuntos. De nada serviría, por lo tanto, eliminar hoy la asignación por tercios si no se dispone primero de un método objetivo de asignación de los fondos. Justamente desarrollar esa metodología, proceso nada trivial, es el centro de lo que se propone hacer como primera etapa de un proceso cuya meta de corto plazo sería el fin de la asignación de los recursos de la ley por tercios a las instituciones; esto a su vez se constituye en la primera fase clave en el avance hacia el objetivo más amplio de incorporar estos recursos a un presupuesto único. Terminar la distribución por tercios es un punto complejo si no se van a introducir cambios a la ley, por cuanto ella establece explícitamente que el total recaudado por el impuesto a las ventas al exterior de cobre y sus subproductos de Codelco, se divida en partes iguales entre las tres ramas de las fuerzas armadas. Dos alternativas posibles de solución, entre varias, son

que las instituciones acordasen reintegrar el total de los recursos recibidos al Consudena, organismo que asignaría luego los fondos de acuerdo con los programas y proyectos presentados, o que las instituciones participen en forma cruzada en la adquisición de equipos de las otras. En todo caso, cualquiera que fuese el camino que se escoja, el primer paso para romper la inercia actual es el establecimiento de una metodología que otorgue total seguridad a las instituciones de que se tomarán en cuenta sólo criterios técnicos al momento de decidir qué proyectos son financiados con los recursos de la ley.

A semejanza de lo que ocurre con el presupuesto fiscal, en el caso de la *ley del cobre* son necesarios también ajustes organizacionales, aunque posiblemente de menor cuantía. En esencia la modificación propuesta al método de asignación de los fondos (sobre la base de programas conjuntos) significa restablecer el rol preponderante que la ley dio en su momento al Consudena, pero implica también la generación de una instancia técnica que tenga carácter conjunto y que sea la encargada de proponer al Consejo las asignaciones respectivas. Nuevamente, esa instancia técnica parece ser el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Desde el punto de vista metodológico, el sistema decisorio a construir implica la extensión del análisis de costo-efectividad, utilizado individualmente por las instituciones, hacia el nivel conjunto o de defensa, única manera de resolver el problema de suboptimización que hoy caracteriza las decisiones de inversión de las fuerzas armadas.

6. Conclusiones

Los métodos de asignación de recursos a las fuerzas armadas se han mantenido sin modificación relevante desde hace unas cuatro décadas. Es efectivo que sus rigideces y restricciones no aparecieron aleatoriamente, sino que están explicadas por diversos eventos que fueron dando forma a la historia nacional contemporánea, pero también lo es que el futuro demanda innovaciones significativas de procedimientos y procesos decisorios que, independientemente de las que hayan podido ser sus virtudes del pasado, no son adecuados a los desafíos del porvenir.

En el largo plazo debe introducirse un método de análisis y toma de decisiones que establezca una conexión nítida entre los objetivos de seguridad nacional y los recursos que la sociedad está dispuesta a destinar para ese fin; un método como el del Departamento de Defensa de los Estados

Unidos llamado de “planificación, programación y presupuesto” (SPPP), y en Nueva Zelanda “nueva gestión financiera del sector público”, y que caracteriza, en realidad, a todos los procesos eficientes de asignación de recursos públicos que se observan en la experiencia internacional. En ese nuevo entorno, la asignación de recursos a la defensa, libre de restricciones arbitrarias, se realizaría de acuerdo con los objetivos generales del país y con las misiones que la nación haya dado a las fuerzas armadas, existiría un solo presupuesto y el Congreso sería, junto al Ejecutivo y a las instituciones armadas, un actor relevante en la decisión de asignación señalada. Ese momento, sin embargo, por diversas razones está todavía relativamente lejano en el futuro. Es posible y necesario, no obstante, iniciar un proceso de cambio que construya las bases de lo que será ese largo plazo.

En este documento se proponen, por lo tanto, cambios respecto a la forma en que se asignan recursos en dos esferas: el presupuesto fiscal y la *ley del cobre*; cambios que deben entenderse como la primera fase de un proceso más complejo y profundo que todavía no es viable en toda su extensión. Con relación al primero, se propone el establecimiento de un presupuesto por programas desde el nivel más alto del sistema de defensa, de modo tal que los recursos se asignen a las fuerzas sobre la base de su contribución a los distintos programas globales, rompiendo así definitivamente la inercia que hoy presenta la distribución de los fondos del presupuesto entre las tres instituciones. Respecto a los fondos de la *ley del cobre*, y partiendo de la base de que aún no es posible que la ley sea modificada, se plantea avanzar en la construcción de una metodología que permita en los hechos terminar con la distribución de esos fondos por tercios. Básicamente se trata de extender el análisis costo-efectividad, que hoy las instituciones realizan para sus proyectos de adquisición de equipos, hacia el nivel de la defensa.

En ambos casos, el organismo técnico que aparece como central para conducir el proceso de asignación de recursos es el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto órgano asesor del Ministro y, por tanto, indirectamente también del Consudena. Es este último el órgano de decisión central en esta fase de transición hacia un nuevo proceso decisorio en la defensa nacional.

El avance en la dirección señalada constituye una base necesaria al paso siguiente, cual es unir todas las fuentes de recursos en un presupuesto y reemplazar la ley del cobre por un mecanismo de financiamiento eficiente y que genere menos distorsiones.

Anexo 1*

CUADRO N° 1: APOORTE FISCAL CONSOLIDADO (cifras en millones de pesos de 2001)

Año	Ejército	% del total	Armada	% del total	Fuerza Aérea	% del total	Total	%
1989	184.221	43,32	147.638	34,72	93.350	21,95	425.209	100,00
1990	185.804	46,22	127.454	31,71	88.723	22,07	401.981	100,00
1991	183.359	43,80	144.063	34,41	91.186	21,78	418.608	100,00
1992	187.196	43,54	148.652	34,58	94.082	21,88	429.931	100,00
1993	191.581	44,04	149.008	34,25	94.438	21,71	435.028	100,00
1994	193.170	44,01	150.899	34,38	94.819	21,60	438.887	100,00
1995	201.392	43,90	160.517	34,99	96.807	21,10	458.715	100,00
1996	212.192	44,18	163.108	33,96	104.953	21,85	480.253	100,00
1997	227.729	43,43	174.385	33,26	122.199	23,31	524.313	100,00
1998	232.785	43,87	179.640	33,86	118.157	22,27	530.582	100,00
1999	250.106	44,30	191.490	33,92	122.916	21,77	564.512	100,00
2000	241.957	44,04	187.340	34,10	120.100	21,86	549.397	100,00
2001	250.482	44,44	189.906	33,69	123.260	21,87	563.648	100,00

CUADRO N° 2: APOORTE FISCAL INCLUIDA LEY RESERVADA (cifras en millones de pesos de 2001)

Año	Ejército	% del total	Armada	% del total	Fuerza Aérea	% del total	Total	%
1989	277.618	39,36	241.036	34,17	186.748	26,47	705.402	100,00
1990	261.563	41,57	203.212	32,29	164.481	26,14	629.256	100,00
1991	237.401	40,88	198.106	34,11	145.229	25,01	580.736	100,00
1992	236.983	40,91	198.439	34,26	143.869	24,84	579.292	100,00
1993	232.942	41,66	190.370	34,05	135.799	24,29	559.112	100,00
1994	237.103	41,55	194.832	34,14	138.753	24,31	570.689	100,00
1995	260.475	40,96	219.600	34,53	155.890	24,51	635.965	100,00
1996	256.980	41,81	207.896	33,83	149.742	24,36	614.618	100,00
1997	271.994	41,39	218.651	33,27	166.464	25,33	657.110	100,00
1998	269.062	42,08	215.917	33,77	154.434	24,15	639.413	100,00
1999	292.227	42,30	233.611	33,81	165.037	23,89	690.875	100,00
2000	296.861	41,57	242.244	33,92	175.003	24,51	714.109	100,00
2001	291.407	42,46	231.039	33,66	163.851	23,87	686.297	100,00

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Anexo 2

CUADRO N° 1: SUBDIVISIÓN DE LA PARTIDA 11, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEL PRESUPUESTO FISCAL

Capítulo	Programa
01. Subsecretaría de Guerra	01 Conducción superior 02 Ejército de Chile 03 Organismos de salud 04 Organismos de industria militar 05 Organismos de apoyo
02. Subsecretaría de Marina	01 Armada de Chile 02 Dirección General Territorio Marítimo 03 Dirección de Bienestar Social 04 Dirección de Sanidad 05 Subsecretaría
03. Subsecretaría de Aviación	01 Fuerza Aérea de Chile 02 Hospital FACH 04 Subsecretaría 05 Central Odontológica de la FACH
21. Dirección General de Movilización Nacional	01 Dirección General de Movilización Nacional
23. Instituto Geográfico Militar	01 Instituto Geográfico Militar
25. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada	01 Serv. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
27. Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	01 Serv. Aerofotogramétrico FACH

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya, Mauricio, y Edna Seguel. "El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile". *Estudios de Defensa, Documento de Trabajo*, N° 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre de 2001 (www.puc.cl/icp/webcp/index.htm).
- Arellano, Julio, y Gonzalo Polanco, "Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile". *Estudios de Defensa, Documento de Trabajo*, N° 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 2001 (www.puc.cl/icp/webcp/index.htm)
- Cepal. *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa*. Santiago, noviembre de 2001.
- Constitución Política de la República de Chile*, 1980.
- Doñas, Luis, y Patricio Fuenzalida. "Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile". Mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, julio 2000.
- Hitch, Charles. "Development and Salient Features of the Programming System". En Samuel A. Tucker, *A Modern Design for Defense Decision*. Washington DC: A McNamara-Hitch-Enthoven Anthology, Industrial College of the Armed Forces, 1966.
- Ley de Administración Financiera del Estado (DL 1.263 de 1975).
- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575, diciembre de 1986).
- Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (N° 18.948, febrero 1990).
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Síntesis de acciones período 1994-2000, agosto 1997.
- Ministerio de Hacienda. *Ley Anual de Presupuesto del Sector Público*. Santiago: Ministerio de Hacienda, 2001.
- Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda. "Report of the New Zealand Defense Force", 30 de junio de 2002.
- New Zealand Treasury. *Putting it Together*. New Zealand Treasury, 1996.
- Pattillo, Guillermo. "El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución". *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, N° 2 (invierno 2001), Washington, DC.
- Pattillo, Guillermo. "Antecedentes sobre el Proceso Decisional en la Adquisición de Sistemas de Armas". En prensa, Flacso-Chile.
- Pattillo, Guillermo, y Miguel Navarro. "La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta". Instituto Libertad, junio de 1996.
- Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control, Pautas de Reforma para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1997.
- Villar, Carlos. "Gasto Militar: Tema de Reflexión". *Memorial del Ejército*, julio de 1992. □

**DE LA POLÍTICA DE INDIVIDUOS
A LOS HOMBRES DEL PARTIDO**
SOCIALIZACIÓN, COMPETENCIA POLÍTICA
Y PENETRACIÓN ELECTORAL DE LA UDI (1989-2001)*

Alfredo Joignant y Patricio Navia

Sin duda, un partido que sólo en 12 años de contiendas electorales pasa del 9,8% al 25,2% de los votos, puede ser considerado —desde un lenguaje normativo— como una organización políticamente próspera y, por tanto, exitosa. Sin embargo, cuando este partido alcanza una significativa expansión electoral independientemente de su fuerte y entusiasta adhesión pública al impopular legado de una dura y ruda dictadura militar, esta “prosperidad” partidaria obliga a desplegar una mirada más serena y analítica, ajena a las pasiones inherentes a la lucha política. En este artículo se analiza y discute la rápida penetración electoral de la Unión Demócrata Independiente (UDI), enfatizándose sus lógicas de crecimiento y consolidación electoral con el trasfondo de una notable homogeneidad de su personal parlamentario. La hipótesis de este estudio es que la penetración electoral alcanzada por la UDI desde 1990 no sólo se explica por un cierto

ALFREDO JOIGNANT. Director del Departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

PATRICIO NAVIA. Profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Nueva York, y del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Andrés Bello (Santiago).

* Este artículo se inscribe en el proyecto Fondecyt 1020684 (“Ser competente en política”), y forma parte de las actividades de los proyectos Ecos-Conicyt C01H02 (“La competencia política: un análisis comparado entre Francia y Chile”) y DID de la Universidad de Chile, SOC-02/06-2 (“Profesionalización política e implantación electoral: un estudio sobre las propiedades sociales y la competencia política de las élites parlamentarias en Chile [1990-2006]”).

tipo de ingeniería territorial y estratégica desplegada por sus dirigentes, de lo cual la paulatina y creciente implantación del gremialismo en distritos y comunas populares urbanas sería su más clara expresión. El crecimiento electoral de la UDI, señalan los autores de este artículo, también se puede enfocar y entender desde la sociología de su personal parlamentario, cuya notable homogeneidad cultural le proporciona a la UDI, en tanto organización partidaria, la capacidad de reivindicar con éxito grados considerables de disciplina orgánica y coherencia política, lo cual se revela sumamente eficaz a la hora de encarar coyunturas eleccionarias como las parlamentarias. Esas propiedades sociales del personal parlamentario de la UDI, advierten los autores, se encuentran en el origen tanto del notable “rendimiento” electoral de sus candidatos como de la fuerte objetivación de la marca UDI, lo cual constituye la mejor expresión de un partido políticamente “próspero” y electoralmente exitoso.

La Unión Demócrata Independiente (UDI) fue fundada oficialmente en 1983, en el marco inequívoco de una dictadura militar. Después de haber apoyado al general Pinochet con ocasión del plebiscito de 1988, y una vez consumada la derrota de la opción “No”, la UDI se transformó en un verdadero dique de contención frente a las pretensiones opositoras de reformar una Carta Fundamental concebida como intangible. Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 desembocaron en la instalación en el gobierno de una coalición de centro-izquierda (la Concertación) que agrupaba —más allá de la impresionante e irreal cifra de 17 partidos— a cuatro actores partidarios principales: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido Por la Democracia (PPD) y el Partido Radical (hoy Partido Radical Social-Demócrata, PRSD). Esta coalición de gobierno disponía así de la presidencia de la República después de un holgado triunfo de Patricio Aylwin y de una cómoda mayoría en la Cámara de Diputados, así como entre los senadores *electos*. Sin embargo, gracias al apoyo de senadores designados que sólo por la vía del eufemismo y de la retórica pueden ser considerados como legisladores imparciales, la oposición de derecha —fundamentalmente articulada en torno a Renovación Nacional (RN) y la UDI— logró conservar el control de la Cámara Alta, sin omitir el hecho —de profundas connotaciones electorales— que ésta también controlaba una considerable proporción de municipios por la vía de los alcaldes designados¹. Así, entre 1988 y el 2001, la *Concertación*

¹ Para una historia global de la transición a la democracia en Chile, véase Cavallo, Salazar y Sepúlveda (1997); Cavallo (1998); Otano (1995); Constable y Valenzuela (1991); Drake y Jaksic (1999); Portales (2000); Huneeus (2001); Barros (2002).

triunfó en todas las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales. Sin embargo, a causa de los senadores designados y de una serie de dispositivos y mecanismos de amarre incorporados en la propia Constitución de 1980 (Garretón, 1994, 1999), la oposición de derecha (*Alianza por Chile*) logró exitosamente ejercer más poder sobre el conjunto del sistema político que lo que su mediocre *performance* electoral le permitía políticamente hacer, al menos hasta 1997. En efecto, es a partir de entonces que se puede apreciar no tanto el crecimiento de la derecha en elecciones parlamentarias y municipales, como la paulatina instalación de la posibilidad política de una derrota de la Concertación en las urnas, lo cual coincidía con la emergencia de nuevos diputados UDI (lo que algunos periodistas han llamado una segunda y, eventualmente, una tercera “generación” de parlamentarios), la exclusión del principal dirigente liberal de la derecha (Andrés Allamand) y, junto a ello, la creciente hegemonía del gremialismo al interior de la oposición. Es en este marco de vulnerabilidad creciente de la Concertación, agravada por una difícil situación económica cuya principal expresión fue la instalación una inédita tasa de desempleo, que tiene lugar una apretada elección presidencial en 1999, en la que Joaquín Lavín, candidato a la presidencia de la Alianza por Chile, estuvo a escasa distancia de derrotar a Ricardo Lagos, candidato de la Concertación. A partir de entonces, a sólo 9 años del término de la dictadura de Pinochet, la UDI lograba instalarse como una alternativa política creíble frente a la Concertación, y junto a ella, la derecha chilena.

1. Las lógicas de la penetración electoral de la UDI: “Popularización” del gremialismo, consolidación en la Región Metropolitana y usos del binominalismo

La UDI fue oficialmente fundada en 1983 por un grupo de estrechos colaboradores de Pinochet, quienes buscaban construir apoyos para la dictadura en los sectores poblacionales de Santiago y aspiraban a formar un nuevo partido conservador, liberado de las ataduras del pasado (Cristi, 2000; Morales y Bugueño, 2001). Sin embargo, no deja de ser una paradoja o una ironía de la historia que lo que hoy constituye el principal partido de Chile haya sido en su momento una agrupación de liderazgos que se negaba a transformarse en partido en forma: es porque la dictadura proscribió la actividad política partidaria que la UDI jamás se constituyó ni autodenominó como partido formal hasta 1987. En aquel año, la UDI convergió junto a otros grupos conservadores en la formación de Renovación Nacional (RN). Es así como Renovación Nacional intentó sacar ventajas de la forzada

apertura política de la dictadura militar, desplazándose rápidamente hacia el proceso legal de adquisición y reconocimiento de su carácter de partido, lo cual contrastaba fuertemente con las perplejidades de las organizaciones políticas opositoras. En efecto, un marco legal para los partidos políticos había sido recientemente aprobado por la dictadura, lo cual llevó a que los principales grupos conservadores no repitieran su historia de fragmentación y divisiones tan característica del período anterior a 1973.

Sin embargo, este nuevo partido conservador fundado según lógicas unitarias no logró sobrevivir como tal, reiterando de este modo lo que ha sido casi una constante de la historia política de la derecha chilena, a menudo descrita mediante adjetivos inusualmente gráficos: una “derecha caníbal”, “brutal”, propensa a “fagocitaciones” entre aliados, y así sucesivamente. A mediados de 1988, como consecuencia de una fuerte disputa política por el control de Renovación Nacional, numerosos líderes de la UDI fueron sancionados y expulsados, uno de los cuales era su dirigente fundador, Jaime Guzmán, quien era en aquel entonces vice-presidente de RN. Es esta escisión la que da lugar a la fundación de un nuevo partido, la *Unión Democrática Independiente*, intentando diferenciarse desde un inicio de RN al apoyar fuertemente al general Pinochet como candidato para el plebiscito de 1988. Si bien RN también le entregó su apoyo a Pinochet, este partido administró la posibilidad de presentar un candidato conservador de “consenso” eventualmente distinto a Pinochet, lo cual permitió a la UDI erigirse como un partido tácitamente pinochetista y, por tanto, fundamentalmente leal al legado de la dictadura².

Una vez consumada la derrota de Pinochet en el plebiscito, se abría inexorablemente el horizonte de elecciones competitivas. En el intertanto, varias reformas constitucionales (59) fueron aprobadas en junio de 1989 con el fin de hacer de la Constitución de 1980 una Carta Fundamental algo más democrática, y de sus futuras autoridades civiles menos sujetas al control militar (Andrade, 1991). Las autoridades militares salientes también diseñaron reglas electorales destinadas a regular la composición del Senado (con 38 senadores electos y 9 designados) y de la Cámara de Diputados, cuyos 120 miembros serían enteramente electos por sufragio universal. Si bien las autoridades militares siempre prefirieron un sistema con pocos partidos, optaron por un régimen electoral que introducía reducidas cuotas de proporcionalidad, al privilegiar distritos diputacionales y circunscripciones senatoriales que eligen a dos parlamentarios. En tal sentido, se trataba de un sistema cuya lógica obligaba a optimizar rigurosamente las ofertas de

² Para una detallada historia de los conflictos entre la UDI y RN, véase Durruty (1999), así como el libro más autobiográfico que analítico de Allamand (1999).

candidatos de cada pacto, lo cual planteaba desde un inicio la pregunta acerca de sus usos y del tipo de candidatos que cada actor partidario incorporaba al interior de cada coalición. Es así como la Cámara de Diputados está formada por 60 distritos —a partir de un diseño territorial que tendía a sobrerrepresentar aquellas áreas en donde Pinochet había obtenido buenos resultados en el plebiscito de 1988—, mientras que el Senado comprendía 19 circunscripciones que eligen 2 escaños cada una. Basta contrastar el mapa de los resultados finales del plebiscito de 1988 con la cartografía de los resultados parlamentarios a contar de 1989 para convencerse de la racionalidad de la ingeniería distrital cuyos efectos se dejan sentir hasta el día de hoy. Como lo señala el Cuadro N° 1, las zonas donde ganó Pinochet en el plebiscito de 1988 fueron agrupadas en distritos electorales de menor tamaño en 1989, mientras que las áreas donde ganó el No fueron agrupadas en distritos de mayor número de electores, lo cual se traduce en dificultades crecientes para la Concertación en “doblar” a la derecha: en efecto, resulta tanto más plausible ganar los dos diputados para la Concertación cuanto menor es la densidad poblacional del distrito en cuestión.

CUADRO N° 1: RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE 1988 Y TAMAÑO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES

Plebiscito de 1988	Número promedio de electores inscritos en dichos distritos	Número de distritos	Número total de electores inscritos (octubre de 1988)
Distritos donde ganó el Sí	97.846	15	1.467.690
Distritos donde ganó el No	132.007	45	5.940.303
Todos (60) los distritos	123.467	60	7.407.993

Fuente: Navia (2002), capítulo 5. Si bien es cierto los distritos fueron creados en abril de 1989, es posible reconstruir la que hubiera sido su votación en el plebiscito de haber existido en octubre de 1988.

El Cuadro N° 2 muestra cómo las regiones del país donde la votación por el Sí obtuvo sus mejores resultados fueron favorecidas con un número superior de distritos a los que les hubiera correspondido de asignarse los escaños en forma proporcional a la población de cada región. Si bien es cierto la Constitución de 1980 estipulaba un igual número de escaños para cada región en el Senado, no había ningún principio constitucional que justificara la sobrerrepresentación para ciertas regiones del país en la Cámara de Diputados. Pero la dictadura militar determinó que la Región Me-

tropolitana quedaría también significativamente subrepresentada en la Cámara de Diputados. En la Región Metropolitana la votación por el Sí en el plebiscito de 1988 había alcanzado apenas un 41%, la segunda más baja entre las trece regiones del país. Aunque a esa región le habría correspondido 47 escaños, la ley estableció que tuviera sólo 16 distritos binominales, esto es 32 escaños. Considerando que cada región no podía tener menos de dos escaños, la subrepresentación de la Metropolitana se compensó con escaños adicionales para las regiones XI y XII. Pero también se sobrerepresentó a las regiones VI, VII, IX y X, donde la votación por el Sí fue superior al promedio nacional.

CUADRO N° 2: VOTACIÓN EN EL PLEBISCITO DE 1988 Y SOBRRERREPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR REGIONES

Región	Votación Sí en el plebiscito de 1988 %	Población (censo de 1992) en miles	N° escaños si la asignación se hubiera realizado en forma proporcional a la población de cada región	Número de escaños entregado a cada región en la modificación a la Ley Orgánica Constitucional 18700 (abril de 1989)
Tarapacá	44,8	340	3,1	4
Antofagasta	39,3	411	3,7	4
Atacama	43,8	231	2,1	4
Coquimbo	46,0	504	4,5	6
Valparaíso	42,7	1.384	12,4	12
Metropolitana	41,0	5.258	47,3	32
O'Higgins	44,1	696	6,3	8
Maule	48,8	836	7,0	10
Biobío	44,7	1.734	15,6	14
Araucanía	54,1	781	7,0	10
Los Lagos	50,1	948	8,5	12
Aisén	50,0	81	0,7	2
Magallanes	42,4	143	1,3	2
Total	44,0	13.347	120	120

Fuente: Navia (2002), capítulo 5.

En ambas cámaras, la asignación de escaños tiene lugar de acuerdo con una fórmula de distribución electoral de tipo d'Hondt: el primero es asignado al candidato del partido de la lista que obtenía la mayor cantidad de votos, mientras que el segundo le corresponde a la segunda mayoría, a menos que el partido o la lista más votada doblara al partido o lista que le

seguía en cantidad de votos³. Este sistema (denominado por los expertos electorales chilenos como “binominal”) vuelve muy difícil para un partido o una lista obtener los dos escaños en disputa en un distrito o circunscripción, lo cual se torna tanto más cierto cuanto mayor es el tamaño del distrito o circunscripción en cuestión. En tal sentido, se entiende la extrema dificultad de doblar a la lista rival en las circunscripciones senatoriales, dada la envergadura territorial que éstas involucran y el carácter generalmente muy populoso del electorado. En efecto, para asegurarse un escaño, un partido o una lista sólo necesita alcanzar el 33,3% más un voto. Para quedarse con los dos escaños, un partido o una lista requiere doblar en votos al partido o lista adversaria, lo cual explica la importancia de seleccionar elencos de candidatos competitivos con el fin de maximizar las chances ya sea de doblar al principal pacto rival, ya sea de bloquear esta posibilidad. Como se verá más adelante, las características del diseño distrital y las propiedades del sistema binominal permiten entender de mejor forma el rendimiento electoral de los candidatos de la derecha y, especialmente, de la UDI, puesto que los atributos políticos (ex alcaldes designados, por ejemplo) y sociales (de lo cual la homogeneidad cultural de sus aspirantes es una clara ilustración) que afloran de sus biografías se encuentran en el origen de estrategias de maximización de las oportunidades electorales. Efectivamente, el sistema binominal estaba destinado a sobre-representar a las fuerzas políticas que sirvieron de sostén al régimen de Pinochet una vez conocidos los resultados del plebiscito de 1988, y teniendo la certeza que la oposición de aquel entonces alcanzaría la mayoría electoral, pero para que esa sobre-representación pudiera materializarse, se necesitaba de candidatos que logran superar el 33,3% de la votación.

Por otro lado, singular y racionalmente, el sistema binominal también tenía una estructura de incentivos que tendía a desviar a los partidos del “votante mediano” (*median voter*). En efecto, precisamente porque es posible “adquirir” el 50% de los escaños en cada circunscripción y distrito con el tercio de los votos, la conquista del votante mediano termina siendo un verdadero despilfarro de recursos, salvo en aquellas ocasiones y situaciones en donde existe una real expectativa de alcanzar una aplastante mayoría, en cuyo caso se podía naturalmente aspirar a obtener los dos escaños en dicho distrito.

Pero este sistema también produce otros efectos. En lugar de competir separadamente, los partidos tienen incentivos para formar alianzas elec-

³ Para una discusión del sistema electoral chileno y sus incentivos contra-mayoritarios, véase Magar, Rosenblum y Samuels (1998); Rahat y Sznajder (1998); Siavelis (1997 y 2000); Siavelis y Valenzuela (1997).

torales y maximizar sus chances de superar el umbral del tercio de los votos que, como sabemos, les garantiza uno de los dos escaños en disputa en cada distrito. Es así como la oposición a Pinochet aunó esfuerzos en el plebiscito de 1988, del mismo modo que —al menos para la mayoría de las fuerzas opositoras— para las elecciones de diciembre de 1989, en la perspectiva de transformar su reciente triunfo en una rotunda victoria electoral. Por su parte, los partidos leales a Pinochet, especialmente Renovación Nacional y la UDI, se veían forzados a dejar de lado sus diferencias y a converger en una coalición electoral con el fin de reducir la posibilidad de ser barridos del nuevo Congreso por la oposición democrática, la Concertación. Es por esta razón que la UDI y RN pospusieron sus diferencias y formaron una coalición electoral conocida en aquel entonces (1989) como *Democracia y Progreso*. Esta alianza electoral cambió de nombre después de 1989, pasando a llamarse *Participación y Progreso* en 1992, *Unión por el Progreso de Chile* en 1993, *Unión por Chile* en 1996-97 y *Alianza por Chile* en 1999, 2000 y 2001. Si bien algunos pequeños partidos ingresaron y salieron de esta coalición opositora en diversos momentos, RN y la UDI siguieron siendo los principales socios de esta coalición electoral. En tal sentido, si bien existen incentivos que se derivan de las propiedades del propio sistema electoral, resulta también necesario dar cuenta de ellos considerando las características de la coyuntura política nacional, los atributos de los candidatos que conforman la oferta de cada pacto y, por tanto, la estructura de las oportunidades políticas de la cual sabemos que puede variar de una elección a otra.

Como lo muestra el Cuadro N° 3, la Concertación ha ganado cada elección desde la victoria del No en el plebiscito de 1988, en el marco de una alianza que paulatinamente se redujo a cuatro grandes partidos: el PDC, el PS, el PPD y el PRSD. Habiendo triunfado en tres elecciones presidenciales consecutivas, en cuatro contiendas parlamentarias y en tres comicios municipales, la Concertación es sin lugar a dudas la más exitosa y duradera coalición electoral de la historia moderna de Chile. Por su lado, la oposición conservadora experimentó dificultades una vez materializada la derrota electoral de Pinochet en 1988. Sin embargo, después de diez años de derrotas electorales, la Alianza por Chile tuvo, en 1997, la oportunidad de desafiar la hegemonía en las urnas de la Concertación. En aquel año, la Concertación superó apenas el 50% de los votos, lo cual señalaba una pérdida de poderío electoral, puesto que si bien la derecha sólo obtuvo el 36,3% de los votos —bastante menos que el impresionante 44% de Pinochet en el plebiscito de 1988—, la señal de debilidad mostrada por la Concertación parece haber energizado a la coalición conservadora.

CUADRO N° 3: 1988-2001: RESULTADOS ELECTORALES EN CHILE, SEGÚN PARTIDOS Y COALICIONES

Elección	UDI		Alianza*		Concertación		Votos válidos
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
1988-Pleb	0	0	3.114.923	44,0	3.963.088	56,0	7.078.011
1989-Dip	667.369	9,8	2.323.581	34,2	3.499.713	51,5	6.797.122
1992-Mun	652.954	10,2	1.901.815	29,7	3.417.154	53,3	6.410.906
1993-Dip	816.104	12,1	2.471.789	36,7	3.733.276	55,4	6.738.859
1996-Mun	211.840	3,4	2.046.001	32,5	3.536.842	56,1	6.301.298
1997-Dip	837.736	14,5	2.101.392	36,3	2.927.692	50,5	5.795.773
2000-Mun	1.040.349	16,0	2.612.307	40,1	3.396.274	52,1	6.515.574
2001-Dip	1.538.835	25,2	2.703.701	44,3	2.925.800	47,9	6.107.140
Elección presidencial							
1989	2.052.116	29,4	2.052.116	29,4	3.850.571	55,2	6.979.859
1993	1.701.324	24,4	2.132.274	30,6	4.040.497	58,0	6.968.950
1999	3.352.199	47,5	3.352.199	47,5	3.383.339	48,0	7.055.128

* Alianza: RN, UDI y aliados.

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>, Pleb= plebiscito, Dip= Elección de diputados, Mun= elección municipal.

Es porque la Concertación escogió a un candidato socialista (Ricardo Lagos) como su aspirante a la primera magistratura en la elección presidencial de 1999 —lo cual denotaba un desplazamiento si no ideológico, al menos cultural y simbólicamente hacia la izquierda, puesto que Lagos había sido precedido por los candidatos PDC Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000)—, que la Alianza por Chile pudo difundir con éxito su mensaje pragmático y aparentemente desideologizado hacia los votantes moderados y centristas que percibían a Lagos como un izquierdista (Garretón, 2000; Fontaine, 2000; Navia y Joignant, 2000). Por añadidura, precisamente porque la Concertación alcanzaba apenas la mayoría de los votos en 1997, sumado a las profundas transformaciones de la coyuntura política nacional merced a la detención de Pinochet en Londres a contar de octubre de 1998, los dirigentes de la derecha —y muy especialmente el gremialismo— percibieron correctamente su oportunidad de desafiar con buenas perspectivas de éxito la hegemonía electoral concertacionista. Es así como en la primera vuelta de la elección presidencial de 1999, el candidato de la derecha Joaquín Lavín obtenía un impresionante 47,5% de los votos, superando la *performance* de Pinochet en 1988. Si bien el candidato de la Concertación terminó imponiéndose con un margen cercano al 52-48%, las

elecciones de 1999 supusieron por primera vez un serio reto al duradero predominio de la alianza de gobierno. En las dos elecciones que tuvieron lugar después de 1999, la Alianza por Chile ha seguido cosechando buenos resultados. Si bien la derecha perdió por casi 12 puntos con la Concertación en las elecciones municipales del 2000, se trató sin embargo del más estrecho margen en un comicio municipal desde 1992. Finalmente, en las elecciones parlamentarias del 2001, la derecha obtuvo el 44,3% de los votos, tres puntos menos que la Concertación.

El éxito electoral de la Alianza por Chile puede ser directamente relacionado con la creciente prosperidad electoral de la UDI. Mientras que la UDI no superó el 9,8% de los votos en 1989, para las elecciones parlamentarias de 1997 ya alcanzaba el 14,5%, transformándose en el partido más votado de Chile el 2001, al obtener el 25,2% de los votos válidamente emitidos. Haciendo correr a candidatos en aquellos distritos en donde podía encontrar aspirantes competitivos, reclutándolos entre los líderes locales o simplemente seleccionándolos según una verdadera lógica de semillero en las universidades católicas del país (lo cual prefiguraba la emergencia de una nueva “generación” de diputados y la reproducción de una clase de homogeneidad cultural tan pertinente para proporcionar coherencia al discurso político y disciplina al partido gremialista), y forjando alianzas con el fin de limitar la influencia de RN más que de incrementar la suya propia, la UDI puede ser principalmente caracterizada como un partido obstructionista desde 1989 hasta 1996. La UDI fue durante mucho tiempo sobre todo un partido interesado en proteger el legado de la dictadura de Pinochet ante el esfuerzo de la Concertación tendiente a democratizar la Constitución y a reducir la influencia y el poder de los militares, así como ante los intentos de abandono de dicho legado por RN. En tal sentido, el pragmático abandono de la militancia partidaria en tanto herramienta útil para facilitar gobernabilidad y suscitar *accountability* por parte de la mayoría de los candidatos UDI a alcalde en las elecciones municipales de 1996, denota un uso táctico de la “identidad” de independientes que sólo es viable en organizaciones sumamente disciplinadas debido a la homogeneidad política y cultural de sus élites. Es por esta razón que la votación de la UDI cayó del 10,2% en 1992 al 3,4% de los sufragios en 1996. De manera notable, uno de los más conocidos alcaldes UDI que competía por la reelección no abandonó el partido en 1996, e hizo campaña como militante de la UDI en el pudiente municipio de Las Condes. Es así como Joaquín Lavín obtuvo un impresionante 77,6% de la votación, ganando fácilmente su reelección, lo cual constituyó alrededor del 40% de la votación nacional de la UDI

en aquel año. Su victoria electoral y su lealtad al partido le permitió transformarse fácilmente en candidato presidencial para los comicios de 1999.

Desde 1989, la UDI ha siempre logrado imponer su candidato presidencial a RN, su socio más importante. En 1989, Hernán Büchi, ex Ministro de Hacienda de Pinochet, se transformó en el candidato presidencial de la coalición de derecha. La UDI lo impuso exitosamente a RN en un momento en el que este partido no lograba presentar alternativas creíbles. En 1993, RN pugnó fuertemente por tener a uno de los suyos como candidato presidencial de la Unión por Chile. En una convención de estilo norteamericano, el candidato de la UDI retiró sorpresivamente su candidatura y ofreció el apoyo de su partido a un candidato conservador independiente. Retratado como un candidato de consenso, Arturo Alessandri ganó fácilmente su nominación, defraudando una vez más las esperanzas de RN. Pero la jugada de la UDI desembocó en una humillante derrota (58% a 24%) ante el candidato concertacionista Eduardo Frei (PDC). A medida que se acercaba la elección presidencial de 1999, RN intentó una vez más instalar a uno de los suyos como candidato presidencial de la Alianza por Chile, pero Lavín disponía ya de un liderazgo nacional lo suficientemente consistente para defraudar por enésima vez las aspiraciones de sus aliados.

El éxito de Lavín en 1996 tuvo mucho que ver con su futura capacidad para asegurarse la posición de candidato presidencial de la coalición opositora, aun cuando los resultados de la elección parlamentaria de 1997 también contribuyeron a aquello. La UDI subió del 12,1% de los votos en 1993 al 14,5% en 1997, pero es sobre todo en el número de escaños al interior de la derecha donde el partido gremialista mejora su posición. Mientras que en 1993 la distribución de escaños al interior de la derecha era de 29-15-6 (RN, UDI, otros derecha), para un total de 50 escaños en una Cámara de Diputados de 120 miembros, en 1997 esta distribución cambiaba a 23-17-7. En el Senado, la distribución en 1993 fue de 5-2-2 para un total de 9 escaños ganados por la derecha en aquel año. Pero en 1997, la distribución fue 2-3-4, una vez más para un total de 9 escaños. En conjunto, la UDI tenía 5 senadores, sumado a la lealtad de 4 senadores de derecha independientes y de al menos 4 de los 9 senadores designados. La distribución global de escaños en el Senado después de 1997, contando tanto a los electos como a los designados, era de 24-22 a favor de la derecha (20-18 a favor de la Concertación entre los senadores electos). Pero es la UDI la que hegemonizaba el apoyo, al disponer de 14 de los 24 senadores de oposición, frente a los 10 senadores de RN. Así, independientemente de su menor nivel de apoyo electoral en relación a RN, la UDI se mostraba políticamente más exitosa que sus socios de coalición.

El retiro de la comandancia en jefe del Ejército del general Pinochet en marzo de 1998 y su ingreso a la Cámara Alta en tanto senador vitalicio podría haber complicado el proceso de renovación de imagen de la UDI, de no haber mediado el arresto en Londres del ex dictador en octubre de 1998. Si bien la UDI, así como la mayoría de los grupos de derecha, se sintió ultrajada por el arresto de Pinochet y exigió una acción enérgica por parte del gobierno de la Concertación con el fin de alcanzar su pronta liberación, esta detención le permitió al partido gremialista hacer la diferencia entre la adhesión al legado del gobierno militar y Pinochet como persona (Angell, 2001; Angell y Pollack, 2000). Es así como el candidato presidencial de la UDI —y junto a ella de Renovación Nacional—, Joaquín Lavín, sorprendió con sus declaraciones en donde expresaba su deseo de ver a Pinochet juzgado en Chile por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante sus 17 años de gobierno. Ciertamente, el objeto de este artículo no son las violaciones a los derechos humanos ni tampoco el análisis del fascinante y contradictorio proceso de verdad, justicia y memoria suscitado por el arresto de Pinochet en Londres. Digamos solamente que con este arresto, la UDI logró exitosamente presentarse a sí misma como la defensora del legado de Pinochet más que de su persona propiamente tal. Es esta distinción que le permitió a Lavín abogar por un juicio a Pinochet en Chile, oponiéndose al mismo tiempo a cualquier tipo de reforma a la Constitución, con lo cual lograba conjugar los principios aparentemente excluyentes de lealtad al pasado y de apertura al futuro. Si bien Lavín intentó capturar electorado moderado y centrista por la vía de un tipo de oferta generada durante largo tiempo por la Concertación y rechazada por su propio partido, el éxito de la UDI radica finalmente en la estrategia implementada por Lavín de separar la adhesión a Pinochet del marco institucional diseñado por la dictadura con el fin de establecer un modelo de democracia protegida en Chile (Fontaine, 2000; Garretón, 2000; Angell y Pollack, 2000; Navia y Joignant, 2000).

Nuestro objetivo no es ciertamente dar cuenta del proceso político en Chile, sino más bien esbozar lo que subyace en el reciente éxito electoral de la UDI. Para tal efecto, construimos dos hipótesis generales destinadas a ilustrar, y explicar, el éxito a menudo poco comprendido de la UDI, haciéndonos cargo de algunas de las interpretaciones actualmente en boga en Chile. Es así como, por una parte, algunos han sostenido que la UDI se transformó simplemente en el partido hegemónico al interior de la derecha, mediante una reinterpretación del comportamiento electoral orientado hacia la derecha cuya inflexión estaría dada por una transferencia de apoyos desde RN y los independientes hacia la UDI. Así, según esta hipótesis, la

UDI habría simplemente capturado el voto conservador previamente existente: mientras Pinochet obtenía el 44% de los votos en el plebiscito de 1988 (con un universo de más de 7 millones de sufragios), los partidos de derecha alcanzaron en las últimas elecciones parlamentarias de diciembre del 2001 el 44,3% de los votos, entre más de 6 millones de sufragios, sin olvidar la notable *performance* electoral de Joaquín Lavín en las elecciones presidenciales de 1999-2000 en las que superó levemente la votación de Pinochet de 1988. En síntesis, según esta hipótesis, el crecimiento de la UDI se habría dado a expensas de RN y de los otros candidatos y partidos conservadores, sin que este partido de derecha haya logrado superar el techo tradicional del voto conservador en Chile (Arriagada, 2001).

Una hipótesis distinta relaciona la caída de la votación de la Concertación con el crecimiento electoral de la UDI. Mientras la Concertación alcanzaba holgadamente la mayoría de los votos en las elecciones entre 1989 y 1996, la coalición de gobierno vio flaquear su sostén electoral en 1997, estancándose en el 50% de los votos. Esta caída del apoyo electoral de la Concertación, en particular del PDC, explicaría por consiguiente la prosperidad electoral de la UDI. Así, la ausencia de un candidato presidencial PDC en 1999 habría producido una alteración del comportamiento electoral de algunos votantes centristas, quienes habrían votado por el candidato de la UDI. Y aquellos votantes centristas que habrían desplazado su voto hacia el candidato presidencial de la UDI en 1999 habrían continuado votando por este partido en las elecciones municipales del 2000 y en las parlamentarias del año siguiente (Lehmann y Hinzpeter, 2001).

En teoría, ambas hipótesis no se excluyen mutuamente (Arriagada, 2001; Huneeus, 2002). Por una parte, puede perfectamente sostenerse que la UDI se habría exitosamente posicionado como el partido de derecha más sólido y consistente al punto de atraer el voto conservador que antes sufragaba por RN y otros candidatos del sector. Pero por otra parte, también puede decirse que la UDI habría logrado penetrar en votantes que antes sufragaban por la Concertación, especialmente por el PDC. En nuestra opinión, ambas cosas ocurrieron simultáneamente después de 1996, y muy particularmente en 1999. En lo sucesivo, destacamos la manera de cómo la UDI logró predominar en el apoyo electoral de la derecha, y cómo conquistó electorado entre los votantes centristas de la Concertación. Asimismo, subrayamos las lógicas que hicieron que la UDI incrementara su apoyo principalmente entre las mujeres, restaurando un patrón de comportamiento observado antes de 1973 cuando las mujeres sufragaban masivamente por los candidatos conservadores, y muy especialmente por el PDC. Al centrarse en el voto femenino, la UDI logra desplazar al PDC como principal partido centrista y católico de la política chilena.

GRÁFICO N° 1: APOYO ELECTORAL A PARTIDOS/COALICIONES SELECCIONADAS, VOTOS VÁLIDOS, 1988-2001

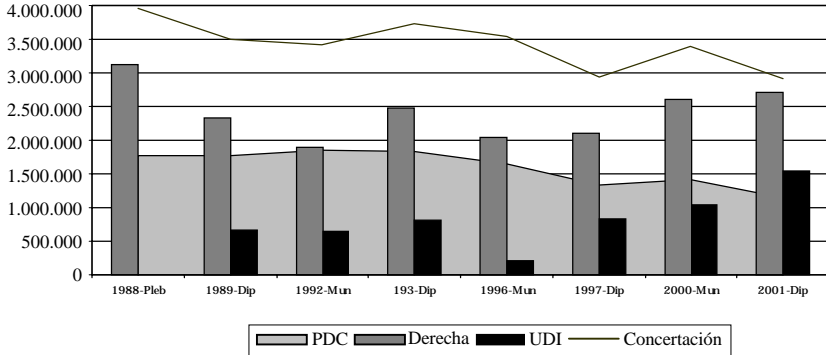
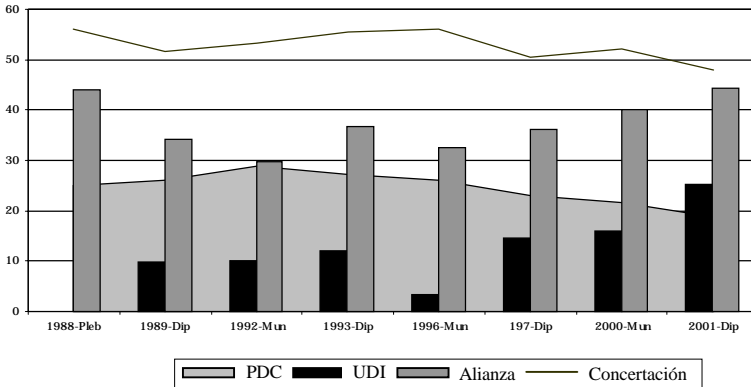


GRÁFICO N° 2: APOYO ELECTORAL A PARTIDOS SELECCIONADOS, % DE VOTOS, 1988-2001



Los Gráficos N° 1 y 2 proponen evidencia que es consistente con estas dos hipótesis. La UDI ha claramente progresado desde un punto de vista electoral al incrementar sostenidamente su participación en la votación global de la derecha, pasando del tercio de ésta en 1989 a más de la mitad en la última elección parlamentaria. Sin embargo, cabe señalar que la votación total de la derecha es más baja en porcentaje y más pequeña en número en el año 2001 que en el plebiscito de 1988. Exceptuando el caso de la elección presidencial de 1999 (que aquí no es considerada), los partidos de derecha no han logrado hasta ahora superar la votación alcanzada por Pino-

chet en 1988. Es cierto que el declive de la votación de la derecha que se observa en los primeros años que siguen el plebiscito de 1988 ha sido revertido, al punto que la oposición disputa palmo a palmo con la Concertación la hegemonía electoral en Chile. Pero también es cierto que el crecimiento electoral de la UDI se explica en gran medida a expensas de RN y de los candidatos independientes. En su conjunto, la derecha ha crecido poco si se le compara con su techo de 1988 —y ha crecido significativamente si se le compara con su piso de 1992—, pero el hecho es que la UDI ha capturado exitosamente la masa de votantes que tradicionalmente sufragaba por los candidatos de RN e independientes. Pero esta captura exitosa se ha visto desde hace algunos años acompañada por un crecimiento del caudal de votos de la UDI que coincide con un lento pero sostenido declive electoral de la Concertación. Después de alcanzar un máximo de 56% en 1996 (sin contar la votación individual de Frei en 1993 que fue de un 58%), la votación por la Concertación ha visto caer su apoyo electoral a partir de la segunda mitad de los 90. Esta caída ha sido particularmente marcada en el caso del PDC. Después de alcanzar un máximo de 28,9% en las municipales de 1992, la votación del PDC ha declinado en cada elección a partir de esa fecha. Ya que la votación del PDC ha caído a una velocidad mayor que la votación total de la Concertación, un buen número de analistas ha concluido que una cierta cantidad de ex votantes PDC han comenzado a votar por otros partidos de la Concertación (Huneus, 2002; Arriagada, 2001; Cortés Terzi, 2002). Pero ya que la votación total de la Concertación también ha caído, y la votación por la izquierda extraparlamentaria no ha aumentado, otros analistas han sugerido correctamente que necesariamente el PDC ha perdido votos hacia la derecha.

Ahora bien, la cantidad de votos que un partido puede obtener guarda relación directa con el número de candidatos que dicho partido presenta en una elección. Por muy banal y elemental que esto suene, conviene tenerlo en mente ya que, dadas las características del sistema electoral, los partidos al interior de una coalición (y muy especialmente en la Concertación) no pueden siempre presentar candidatos en la totalidad de los distritos parlamentarios, haciendo que la elección municipal se torne en la verdadera y más fidedigna muestra del peso nacional de cada partido. Así, mientras más presencia tiene el partido en los diferentes distritos del país, mayor debería ser la votación nacional del mismo. Esta consideración es especialmente relevante cuando se analiza la trayectoria electoral de la UDI. En las parlamentarias de 1989, la UDI presentó candidatos a la Cámara de Diputados en 30 distritos (50% del total de distritos), logrando elegir a 11 parlamentarios. En 1993, la UDI presentó candidatos en 29 distritos, oferta a

partir de la cual logró aumentar su representación parlamentaria a 15 diputados. En 1997, la UDI presentó candidatos en 47 distritos, logrando que 17 de ellos llegaran a la Cámara. En la elección parlamentaria más reciente (2001), la UDI presentó candidatos en 54 distritos, logrando que 31 de ellos llegaran a la Cámara. Lo que estos resultados revelan es un uso declinante a lo largo del tiempo de los candidatos independientes, la valorización creciente de la marca UDI y la emergencia de nuevos candidatos que permiten la articulación de una nueva “generación” de diputados gremialistas (como bien lo prueba más adelante el Gráfico N° 5), lo cual reitera la necesidad de hacer la sociología del personal parlamentario de la UDI.

Descontando las elecciones de 1989, especiales por ser las primeras de la transición y por caracterizarse más por las alianzas creadas antes del plebiscito de 1988 que por la afiliación partidista consolidada observada después de 1989, la UDI ha venido aumentando sustancialmente el número de distritos en los que ha competido por un escaño en la Cámara de Diputados. Como lo señala el Cuadro N° 4, la oferta de candidatos UDI aumentó sustancialmente en ocho años. Mientras en 1993, sólo el 54% de los electores tuvo la opción de votar por un candidato UDI a la Cámara de Diputados, en diciembre del 2001 el 93,3% de los electores podía optar por un candidato UDI si así lo hubieran deseado. El aumento de la votación por la UDI, respecto al total de los electores que emitieron votos válidos en los distritos donde había candidatos gremialistas ha sido menos dramático que el avance observado respecto al total de los votos válidamente escrutados. Mientras la UDI dobló su votación al pasar de un 12,1% de la votación nacional en 1993 a un 25,9% en diciembre de 2001, la votación de la UDI en los distritos donde presentó candidatos mejoró sólo parcialmente de 1993 a 1997, al pasar de un 22,2% a un 27,4% en ocho años.

El Cuadro N° 4 deja en claro que gran parte del “fenómeno” electoral de la UDI guarda relación con su crecimiento como partido y su capacidad de presentar candidatos en un número mayor de distritos. Eso, de por sí, evidencia el éxito del partido para crear presencia a nivel nacional, reclutar candidatos en nuevos lugares, promover nuevas figuras acordes con las características de los distritos y atraer votantes en distritos donde el partido no había tenido presencia antes. Pero también es cierto que la UDI habría obtenido una votación mayor al 12,1% en 1993 de haber presentado candidatos en los 31 distritos en que se abstuvo. Esto es, el aumento de la UDI el 2001 responde —al menos en parte— a la capacidad del partido de aprovechar el voto gremialista latente que no tuvo la posibilidad de sufragar por ese partido en 1993 y 1997.

CUADRO N° 4: PRESENCIA ELECTORAL DE LA UDI POR DISTRITOS Y A NIVEL NACIONAL, 1993-2001

Elección	N° distritos con candidatos UDI	N° electores en dichos distritos	% del total nacional de electores en dichos distritos	N° votos UDI	UDI % del total de votos válidos en dichos distritos	UDI % del total nacional de votos válidos
1993	29	4.367.765	54,0	816.104	22,2	12,1
1997	47	6.794.678	83,9	837.736	18,1	14,5
2001	54	7.531.645	93,3	1.538.835	27,4	25,9

Fuente: cálculos de los autores sobre datos disponibles en <http://www.elecciones.gov.cl>

Pero también es cierto que la votación de la UDI aumentó, aunque fuera sólo en 5 puntos porcentuales, de 1993 a 1997 en aquellos distritos donde había candidatos a la Cámara de ese partido. La votación de RN y de los candidatos independientes de derecha, en el mismo período, medida respecto a los distritos donde había candidatos que adscribían a esas tendencias disminuyó. Esto es, la UDI mejora su votación producto de una presencia más amplia y establecida en el país —lo que ya constituye un éxito estratégico y organizacional para el partido— como también debido a que mejora su votación incluso en aquellos distritos donde tenía presencia desde hacía años.

La penetración electoral de la UDI, entendida como su capacidad para presentar un mayor número de candidatos en una cantidad superior de distritos, queda en evidencia en el Cuadro N° 5. En él se muestra el número de candidatos y diputados electos de la UDI, la Alianza por Chile (RN-UDI y otros) y otras coaliciones/partidos en las cuatro elecciones parlamentarias celebradas entre 1989 y 2001. La UDI presentó 30 candidatos en 1989, obteniendo 11 escaños. Cuatro años más tarde, el número de candidatos disminuyó a 29, pero fueron 15 los escaños obtenidos. En 1997 la UDI logró 17 escaños con candidatos en 47 distritos mientras que el 2001 ese partido obtuvo 31 escaños con 54 candidatos. El aumento sostenido de la UDI en el número de escaños logrados va acompañado muy de cerca con el mayor número de candidatos UDI en competencia. En 1989, un 36,7% de los candidatos UDI logró obtener escaños, en 1993 esa cifra aumentó a un 51,7%, en 1997 bajó a 36,2% y el 2001 aumentó a 57,4%. En el resto de la coalición de derecha, denominada Alianza a partir de 1999, las probabilidad-

CUADRO N° 5: NÚMERO DE CANDIDATOS Y DIPUTADOS ELECTOS UDI Y OTROS PARTIDOS, PAÍS Y REGIÓN METROPOLITANA, 1989-2001

Partido/coalición	País 1989	País 1993	País 1997	País 2001	RM 1989	RM 1993	RM 1997	RM 2001
UDI	11/30	15/29	17/47	31/54	5/11	8/11	8/15	11/16
Otros Alianza	37/89	35/91	30/73	26/65	7/21	6/21	7/16	5/16
Otros derecha	0/134	0/0	2/25	0/4	0/32	0/0	0/7	0/0
Concertación	69/116	70/120	69/120	62/120	20/30	18/32	17/32	16/32
Otros izquierda	2/31	0/140	0/176	0/122	0/8	0/53	0/53	0/55
Independientes	1/11	0/4	2/2	1/16	0/3	0/0	0/0	0/1
Total	120/419	120/384	120/442	120/381	32/123	32/117	32/124	32/120

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

des de lograr un cupo fueron de 41,6% en 1989, 38,5 en 1993, 41% en 1997 y 40% el 2001. Esto es, aunque en 1989 los candidatos de la coalición Democracia y Progreso (RN-UDI) que no eran de la UDI tenían más posibilidades de salir electos, para el 2001 la probabilidad se había invertido. El gran cambio se produjo en 1997, cuando el número de distritos donde la UDI presentó candidatos llegó a 47, después de haberse mantenido en alrededor de 30 en las dos elecciones anteriores. En 1997 la UDI no logró mejorar sustancialmente el número de candidatos electos, pues pasó de 15 a 17, pese a tener candidatos en 18 distritos adicionales. Pero cuatro años después, el 2001, se notaron los resultados del trabajo electoral de la UDI. Más de la mitad de los 54 candidatos a la Cámara de ese partido lograron salir electos.

Pero el Cuadro N° 5 también nos muestra cómo la penetración electoral de la UDI ha estado directamente relacionada con su posicionamiento en la Región Metropolitana. En 1989, la UDI obtuvo 5 de sus 11 diputados en la Región Metropolitana. En dicha región, la UDI logró elegir a 5 de sus once candidatos. En 1993, un impresionante 72,7% de los candidatos UDI en la Región Metropolitana logró un escaño en la Cámara de Diputados. Los 8 diputados UDI de la Región Metropolitana representaban más de la mitad de los 15 escaños de la bancada UDI en la Cámara. En 1997 la UDI nuevamente logró que 8 de sus 15 candidatos en la Región Metropolitana alcanzaran un escaño en la Cámara. De los 17 diputados UDI en ese período, casi la mitad (8) provenían de la Región Metropolitana. Esto es especialmente relevante si consideramos que dicha región tiene sólo 16 distritos, un 26,7% del total nacional de distritos. Fue sólo el 2001 cuando la

UDI expandió su presencia significativamente más allá de la Región Metropolitana. Ese año fueron electos 31 diputados de ese partido. Sólo 11 de ellos pertenecían a la Región Metropolitana, pero de todos modos mientras a nivel nacional los candidatos UDI tuvieron un 57,4% de éxito en sus intentos de lograr un escaño, en la Región Metropolitana ese índice fue de 68,8%.

Sin duda, la penetración electoral de la UDI en la Región Metropolitana entre 1989 y 1997 sirvió de base para el crecimiento del partido hacia el resto del país el año 2001. Fue desde la Región Metropolitana, y aprovechando las características homogéneas de la bancada de diputados UDI (como discutimos más adelante), que ese partido logró exitosamente posicionarse como el partido más importante de la derecha primero y como el partido con más votos en Chile después. El Cuadro N° 6 nos indica detalladamente tanto la oferta de candidatos del gremialismo como el elenco de diputados finalmente electos en la Región Metropolitana entre 1989 y el 2001. Así, en 1989, la UDI logró 5 escaños en la Cámara de Diputados en la Región Metropolitana. En todas las elecciones posteriores, la UDI mantuvo los escaños en dichos distritos con los mismos o con diferentes candi-

CUADRO N° 6: CANDIDATOS UDI A CÁMARA DE DIPUTADOS, REGIÓN METROPOLITANA, 1989-2001

Distrito	1989	1993	1997	2001	Total
16	Patricio Melero	Patricio Melero	Patricio Melero	Patricio Melero	4
17	Luis Cordero		Jorge Barahona	Pablo Longueira	3
18	René Solano		Patricia Maldonado	Hedí Matthei	3
19	Cristián Leay	Cristián Leay	Cristián Leay	Cristián Leay	4
20		Mario Varela		Mario Varela	2
21	Paulina Dittborn	Juan Lazo		Marcela Cubillos	3
22	Carl. Bombal (ind)	Domingo Arteaga	Orietta Soto	J.P. Aguerreberry	4
23	Joaquín Lavín	Carlos Bombal	Julio Dittborn	Julio Dittborn	4
24		Gonz. Stefani (ind)	Jacinto Gorosabel	J. Luis Uriarte	3
25	Jaime Orpis	Jaime Orpis	Jaime Orpis	Felipe Salaberry	4
26			Andrés Ugarte	Juan Jara	2
27	Gonzalo Stefani	Iván Moreira	Iván Moreira	Iván Moreira	4
28		Darío Paya	Darío Paya	Darío Paya	3
29	Tulio Guevara		Gonzalo Arenas	J. Díaz de Valdés	3
30	Pablo Longueira	Pablo Longueira	Pablo Longueira	José A. Kast	4
31	J. Antonio Coloma	J. Antonio Coloma	J. Antonio Coloma	Gonzalo Uriarte	4
Total	5/11	8/11	8/15	11/16	32/53

Fuente: cálculos de los autores con datos de <http://www.elecciones.gov.cl> Los candidatos en negrita resultaron electos.

datos. En 1993, se añadieron tres distritos a los territorios electorales controlados por la UDI (23, 27 y 28), totalizando así 8 distritos en dicha región. En 1997 se repitieron los mismos 8 distritos con los mismos 8 candidatos. Vale la pena destacar que ese año la UDI logró obtener 7 de los diez escaños en el Senado que ganó la derecha. Aunque sólo 3 de esos senadores (Carlos Bombal, Jovino Novoa y Andrés Chadwick en Santiago Oriente, Santiago Poniente y Sexta Región, respectivamente) eran militantes de la UDI, los otros cuatro independientes de derecha elegidos en la coalición Unión por Chile (RN-UDI) tenían afinidad con ese partido e ingresaron a la UDI después de la elección (Evelyn Matthei en la Cuarta Región, Marco Cariola en la Décima Norte, Fernando Stange en la Décima Sur y Sergio Fernández en la Duodécima Región). Así, aparentemente, en 1997 la UDI se concentró en lograr avanzar en su representación senatorial y sólo buscó mantener su representación en la Cámara de Diputados. Pero el 2001, la UDI presentó candidatos en todos los distritos de la Región Metropolitana, obteniendo victorias en 11 de los 16 distritos. De ellos, 8 eran los mismos donde la UDI ya había logrado victorias en 1993 y 1997. Los tres distritos adicionales fueron lugares donde la UDI había presentado candidatos en 1989 (distrito 17 y 21) y 1993 (distrito 20).

La lógica de penetración territorial de la UDI, evidenciada aquí en la información sobre la Región Metropolitana supone la existencia de un proyecto definido, de una disciplina férrea y de un equipo cohesionado de trabajo que pueda hacer crecer la presencia electoral del partido desde las zonas ya conquistadas hacia lugares donde no ha habido mayor penetración del partido. Los 5 distritos logrados en 1989 y mantenidos hasta hoy en la Región Metropolitana sirvieron de base para hacer crecer al partido en dicha región, y para entusiasmar a los militantes y más jóvenes para participar en los esfuerzos electorales en aquellos territorios donde la UDI no había logrado penetración.

Ahora bien, como señalábamos más arriba, la subrepresentación de la Región Metropolitana pudiera suponer un divorcio entre la estrategia de penetración territorial de la UDI y la asignación regional de escaños en la Cámara de Diputados. ¿Si la ley electoral fue diseñada para sobrerrepresentar las regiones agrícolas, por qué entonces la UDI se dedicó a ganar apoyo electoral en la Región Metropolitana? Aquí sugerimos que no existe tal divorcio. La preocupación de la UDI por penetrar electoralmente las zonas más pobladas, y subrepresentadas en la Cámara, responde a una lógica de crecimiento a mediano plazo. La preocupación por sobrerrepresentar a las regiones agrícolas, donde el apoyo a Pinochet había sido mayor, y de subrepresentar a la Región Metropolitana, donde la oposición a Pinochet había

sido más fuerte, responde a la necesidad de evitar que la Concertación lograra alcanzar una mayoría aplastante de los escaños en la Cámara en 1989. Para ello, se facilitó la elección de candidatos de derecha en 1989. Eso ocurrió a la vez que la UDI comenzaba a desplegar su estrategia de penetración territorial que recién comenzó a rendir frutos evidentes en 1993 y que logró éxitos tal vez insospechados en las parlamentarias del 2001.

Como argumentamos más arriba, la segunda hipótesis que busca explicar el fenómeno electoral de la UDI guarda relación con la participación electoral. Debido a que la participación electoral ha disminuido —más gente emitió votos válidos en el plebiscito de 1988 que en cualquier otra elección posterior, pese a que el número de mayores de 18 años aumentó en un 20% entre 1988 y el 2001—, el número absoluto de votos obtenidos por la Concertación y la Alianza también ha venido cayendo. Mientras más de 4 millones de personas votaron contra Pinochet en 1988 (y 3,1 millones votaron por el “Sí” en el plebiscito), sólo 2,9 y 2,7 millones de personas votaron por la Concertación y la Alianza respectivamente en diciembre de 2001. Varios analistas han sugerido que la Alianza, y particularmente la UDI, han logrado avanzar muy poco en su esfuerzo por ganar votos de simpatizantes de la Concertación (especialmente aquellos más inclinados a votar por el PDC). Si ha ocurrido algo, parecen decir, los simpatizantes de la Alianza se han abstenido en un porcentaje inferior al resto de la población. Sería eso lo que explicaría la renovada fuerza electoral derechista.

Al respecto, resulta importante detenerse en un segmento específico del electorado para arrojar luz sobre el eventual crecimiento de la UDI en desmedro del electorado que votaba por los candidatos de la Concertación, y especialmente por el PDC. El Cuadro N° 7 muestra el comportamiento electoral de las mujeres. Ya que las mujeres y los hombres votan en locales de votación diferentes y los votos son contados por separado, es posible realizar un análisis comparando el comportamiento de ambos sexos basados en resultados electorales agregados. La UDI, que pasó de un 9,8% a un 25,2% de la votación nacional entre 1989 y 2001, mejoró aún más en el universo de mujeres votantes. En el proceso de pasar del 10,8% del voto femenino en 1989 al 26,6% el 2001, la UDI siempre obtuvo una votación superior entre las mujeres que entre los hombres. En general, las mujeres han contribuido con un 56% de la votación total de la UDI. Aunque en el universo electoral hay siempre más hombres que mujeres, en Chile la diferencia es particularmente significativa, pues las mujeres representan un 53% del universo electoral, constituyendo una clara mayoría electoral. La UDI es el único partido que, consistentemente, ha obtenido una votación más alta entre las mujeres que entre los hombres. Esa tendencia reproduce

CUADRO N° 7: VOTACIÓN FEMENINA Y EL CRECIMIENTO DE LA UDI Y LA ALIANZA

Elección	UDI votos mujeres	%	Alianza: votos mujeres	%	% votos UDI emitidos por mujeres	% votos Alianza emitidos por mujeres	% total votos emitidos por mujeres
1989 Dip	383.964	10,8	1.312.233	37,0	57,5	56,5	52,1
1992 Mun	364.478	10,9	1.047.917	10,2	55,8	55,1	52,3
1993 Dip	458.351	12,9	1.357.075	38,3	56,1	54,9	52,5
1996 Mun	112.030	4,3	872.766	33,4	52,9	55,3	53,2
1997 Dip	479.369	15,5	1.118.553	38,1	57,2	56,3	53,5
2000 Mun	583.368	16,8	1.439.422	41,6	56,1	55,1	53,3
2001 Dip	872.154	26,6	1.517.409	46,4	56,7	56,1	53,6
1989 Pres			1.181.565	32,5		57,6	52,0
1993 Pres			949.407	26,0		55,9	52,4
1999 Pres			1.883.621	50,6		56,2	52,8

Fuente: <http://www.elecciones.gov.cl>

un fenómeno observado en el país antes de 1973. Salvador Allende obtuvo el 36,1% de los votos en las presidenciales de 1970, superando apenas por un 1,1% al conservador Jorge Alessandri. Pero aunque Allende le ganó ampliamente a Alessandri entre los hombres (41,5% a 31,7%), la ventaja para el conservador fue igualmente impresionante entre las mujeres (38,5% a 30,5%.) Históricamente, candidatos conservadores y del PDC recibieron un apoyo superior entre las mujeres que entre los hombres. A su vez, la izquierda siempre obtuvo mayor apoyo entre los hombres que entre las mujeres.

En el plebiscito de 1988, Pinochet obtuvo un 44% de los votos, pero su derrota fue menos clara en el electorado femenino, donde el ex dictador obtuvo un 49,7% de la votación. Entre los hombres, la opción NO obtuvo un 62,5% de las preferencias. En la elección presidencial de 1989, la diferencia de género en las preferencias electorales disminuyó notablemente. El candidato de la Concertación, Patricio Aylwin, capturó el 51,6% del voto entre las mujeres y el 55,2% del voto nacional. En 1993, la diferencia de género prácticamente desapareció cuando el candidato concertacionista Eduardo Frei obtuvo un 58% del voto nacional y un 57,5% entre las mujeres. Pero en 1999, cuando el candidato de la Concertación fue, por primera vez desde el inicio de la transición, un socialista, la diferencia de género volvió a aparecer. El candidato de la UDI, Joaquín Lavín, apenas perdió la elección presidencial, obligando al candidato de la Concertación a ir a una

segunda vuelta. Pero Lavín obtuvo un 50,6% de los votos de mujeres en la primera vuelta, logrando una mayoría absoluta de la votación en ese universo. Ricardo Lagos apenas logró un 45,4% de la votación femenina en la primera vuelta. En la segunda vuelta, Ricardo Lagos logró quedarse con la victoria, pese a haber perdido nuevamente ante Lavín en el universo femenino. Las parlamentarias del 2001 presentaron nuevamente la misma tendencia. La Concertación obtuvo un 49,1% de la votación masculina, pero sólo un 46,9% de la votación femenina. A su vez, la Alianza obtuvo un 41,9% entre los hombres y un 46,4% entre las mujeres. Aunque disminuyó respecto a las presidenciales de 1999, esa diferencia fue lo suficientemente significativa como para haber alterado significativamente la composición de la Cámara de Diputados. De haberse contabilizado sólo los votos femeninos, la Concertación habría quedado con una mayoría de 1 escaño en la Cámara.

Pese a que, como ha quedado claro en la discusión anterior, la UDI ha experimentado un proceso de crecimiento electoral desde 1990, y pese a que hay evidencia suficiente para sugerir que la UDI está logrando avances en segmentos de la población que anteriormente votaban por el PDC (particularmente en el caso de las mujeres), aún no hemos discutido las razones de fondo, de corte sociológico, que explican este fenómeno electoral. La siguiente sección analiza precisamente el personal parlamentario de la UDI, elaborando rigurosamente su sociología. Nuestra hipótesis es que, mediante este análisis, se abre la posibilidad de dar cuenta de algunas propiedades y atributos sociales de sus miembros y su consiguiente incidencia en el plano tanto político como electoral. Recordemos que es en última instancia el atractivo de candidatos individuales —independientemente de lo cercano que puedan estar asociados a un partido específico y en algunos casos precisamente porque están asociados a dicho partido— lo que explica el apoyo electoral.

2. La sociología de los hombres del partido: las condiciones políticas, sociales y culturales del éxito de la UDI

“Mayor victoria UDI y peor derrota DC” (*La Tercera*, 17 de diciembre de 2001); “El botín de la UDI” (*El Mercurio*, 23 de diciembre de 2001). Estos titulares de reportajes en dos de los principales periódicos chilenos son sólo dos ejemplos, entre muchos otros, sobre la manera de cómo se consagra una imagen de “éxito” electoral de la Unión Demócrata Independiente (UDI) después de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2001. Por una parte, una puesta en paralelo de la fortuna electoral de un

partido y la desgracia del otro presuponiendo la existencia de una relación cuasi causal, y por la otra un modo de construcción del éxito en las urnas mediante la invocación de una retórica belicista (“victoria”, “botín”) cuya función es dar cuenta de lo ocurrido sin necesariamente explicarlo, pasando por alto aquellas otras lógicas políticas y sociales que inciden fuertemente en la consolidación de la UDI como primer partido de Chile.

Pero tal vez sea conveniente suspender el juicio referido al éxito —al arriesgar con transformarse en discurso exitista y carente de espíritu analítico—, con el fin de comprender las lógicas que permitieron a este partido de derecha⁴ desplazarse desde una posición de partido minoritario hacia la condición de primera fuerza de Chile. Si bien la UDI jamás ha carecido de influencia política sobre el conjunto del sistema de partidos merced a su compleja y poco estudiada vinculación con poderes no democráticos —sean estos militares o empresariales, los que se conocen en Chile como “poderes fácticos”⁵—, el hecho es que la oposición de derecha al gobierno de la Concertación cambia profundamente de fisonomía al ser espectacularmente hegemonizada por la UDI con ocasión de las elecciones parlamentarias de diciembre del 2001. En efecto, es en el marco de estas elecciones que la UDI supera tanto en votos como en escaños a su principal aliado (Renovación Nacional (RN)), concluyendo de esta forma un proceso de transformación de las correlaciones de fuerza al interior de las dos principales coaliciones chilenas, puesto que al interior de la Concertación también se aprecia un cambio de hegemonía electoral y, como se dice, de los “equilibrios políticos” (lo que se traduce en el predominio del PS, PPD y PRSD en desmedro de la Democracia Cristiana)⁶. En síntesis, entre 1990 —momento formal de inicio de la transición a la democracia en Chile, puesto que lo que se designa mediante la invocación de aquel año es lo que Bourdieu (1982)

⁴ Cabría hacer el estudio de los usos del eje derecha/izquierda a lo largo de la transición chilena por parte de los dirigentes gremialistas, dado que se trata de usos que a menudo niegan la validez y pertinencia de las categorías izquierda y derecha (sobre todo durante las coyunturas electorales), aun cuando es posible apreciar durante las coyunturas rutinarias un explícito desplazamiento hacia el “centro” de dicho eje.

⁵ De lo cual el tránsito desde las instituciones militares hacia la política (situación del ex almirante Jorge Arancibia, hoy senador electo por la UDI), o la estrecha relación entre dirigentes políticos y empresas (como por ejemplo las Isapres a través de Andrés Tagle), son una interesante ilustración.

⁶ A título meramente ilustrativo, digamos que la evolución electoral de los 7 principales partidos chilenos ha sido la siguiente, tomando como referencia la votación alcanzada en las 4 elecciones parlamentarias desde el retorno de la democracia y no los resultados de las elecciones senatoriales, dado que la Cámara Alta se renueva por mitades cada vez, lo cual le resta representatividad a un resultado que sólo comprende a la mitad del país. Aquí se consideran únicamente los resultados de los candidatos de los partidos y no los postulantes independientes, lo cual explica que, en realidad, la votación de los partidos sea algo

llama un rito específico de institución (el traspaso del mando que tiene lugar el 11 de marzo de 1990)— y el 2001, se produce una profunda transformación del sistema de partidos chileno, en la medida en que el peso relativo de cada uno de ellos deja de ser el mismo, con lo cual se alteran también las pautas de interacción tanto entre coaliciones como entre partidos.

A pesar de ser un partido de creación “reciente”⁷, la UDI ha paulatinamente constituido un capital objetivado⁸ importante que trasciende con creces sus expresiones materiales (sedes) y simbólicas (emblemas y tradiciones). En efecto, si bien la gran mayoría de los dirigentes nacionales de la UDI, y muy especialmente su personal parlamentario (diputados y senadores), ingresa al partido trayendo consigo recursos incorporados a sus perso-

(y eventualmente bastante) mayor a lo que refleja el siguiente cuadro de resultados en porcentajes:

	1989	1993	1997	2001
UDI	9,32	12,11	14,45	25,19
RN	18,28	16,31	16,77	13,76
PDC	25,99	27,12	22,98	18,92
PPD	11,45	11,84	12,55	12,72
PS	-	11,93	11,05	10,00
PRSD	3,94	2,98	3,13	4,05
PC		4,99	6,88	5,21

⁷ Lo cual abre la vía para eventuales disputas sobre la génesis de la UDI. ¿Cabe retrotraer el momento de “nacimiento” de la UDI a 1983, fecha en la cual la sigla es inventada con el fin de nombrar a un “movimiento” que se desplaza desde las universidades católicas (especialmente la Pontificia Universidad Católica de Chile) hacia territorios populares? ¿O bien conviene privilegiar el año 1987 como año oficial de nacimiento del “partido”, momento a partir del cual la sigla se vuelve cada vez más maciza (una vez que la fisonomía única de la derecha en torno a Renovación Nacional desemboca en una escisión a partir de sus componentes originarios y en la constitución de sedes, emblemas, tradiciones e historias particulares), masiva (con la paulatina constitución de un electorado proclive a la UDI), reconocible (mediante la naturalización del logo) y valorada (al punto que después de las elecciones parlamentarias de 2001 surge la figura de una mascota de la UDI, *udilito*)? En tal sentido, Ángel Soto (2001) no se equivoca al destacar el valor precoz de la “marca” UDI ya en 1987, lo cual denota la objetivación temprana de dicho partido, entendiendo como tal la precoz adquisición de una identidad colectiva vinculada a la organización partidaria que trasciende con creces las fronteras de la UDI. Dicho en otras palabras, si se puede hablar de objetivación de la UDI, es porque la existencia del partido gana en tangibilidad y visibilidad social, condiciones previas para su posterior naturalización, al punto que la organización, del mismo modo que las reglas fuertemente objetivadas, “lleva a los individuos a considerar que las reglas existen por sí mismas y se imponen como fenómenos naturales” (Lagroye, 1993, p. 176). Para un interesante análisis de las dificultades y las trampas presentes en todo trabajo de genealogía de los partidos, véase Offerlé (1987).

⁸ Cabe entender por capital objetivado la concurrencia de capitales y recursos de múltiples clases, orígenes y procedencias individuales en una misma instancia u organización que, como tal, se beneficia de ella adquiriendo una existencia que supera la esperanza de vida de sus miembros, retomando el criterio de identificación de un partido utilizado por La Palombara y Weiner (1966).

nas y adquiridos al exterior de la organización (profesiones valoradas y rentables en el mercado laboral, notoriedad ligada al hecho de pertenecer a familias socialmente prestigiadas [Guzmán Errázuriz, Chadwick, Novoa, Larraín...], redes y superficies sociales amplias derivadas tanto de herencias familiares como de la frecuentación de medios escolares y universitarios homólogos⁹), el capital crecientemente objetivado del partido, aquello que hace que la sigla UDI posea valor y que el partido se imponga a los destinos individuales de sus miembros y no al revés, subordina y desmoneja relativamente los recursos individuales de sus dirigentes, cuyo valor y pertinencia dependen finalmente de una organización que hace las veces de vara de atribución de valor. He allí, tal vez, una propiedad específica de la UDI: la convergencia en una única organización partidaria de recursos individuales notablemente homólogos, lo cual, lejos de hacer que la UDI se transforme en un partido de facciones dada la importancia de los recursos que los individuos traen consigo, la convierte por el contrario en una fuerza políticamente ordenada y disciplinada, y electoralmente poderosa. Esto explica que los diputados y senadores de la UDI ofrezcan la imagen caricaturesca de “un solo hombre” en los más variados momentos de la lucha política, no tanto porque su disciplina se funde en una orden de partido como en una notable comunidad política y cultural que antecede a la existencia de la organización: predominio abrumador de colegios y liceos católicos en la socialización escolar de sus parlamentarios, tránsito frecuente por universidades católicas, fuerte homogeneidad generacional y por tanto de experiencias políticas, reducida dispersión profesional y entonces de habilidades y destrezas, ocupación importante de posiciones territoriales durante la dictadura militar (las que tomaban la forma privilegiada de alcaldes designados, a menudo durante períodos muy prolongados). Por contraste, esto explica el fuerte “ruido” periodístico que provocan los rumores si no de disidencia, a lo menos de autonomía que pueden —o podrían— reivindicar algunos estamentos del partido, como por ejemplo los alcaldes. De allí el interés de analizar aquellos escasos episodios de controversia

⁹ Lejos de ser una mera anécdota o coincidencia, el hecho de frecuentar masivamente y de modo duradero espacios sociales (como por ejemplo escolares) homólogos, permite retomar la hipótesis de Sawicki según la cual las “propiedades sociales” de tal o cual grupo dirigente sólo se entienden a la luz de “las relaciones que se establecen entre grupos sociales y formaciones políticas” en el marco de “sitios de interacción particulares”. En tal sentido, la noción de “medio político” (*milieu politique*) desempeña un papel considerable tanto en el caso de las élites socialistas francesas en tres regiones estudiadas por Sawicki como respecto de los diputados de la UDI en Chile, puesto que el “medio político” consiste en “el conjunto de las relaciones consolidadas entre grupos cuyos miembros no tienen necesariamente como finalidad principal participar en la construcción del partido político, aun cuando contribuyen de hecho a aquello a través de sus actividades” (Sawicki, 1997), pp. 23-24.

orgánica de algunos estamentos de la UDI, como por ejemplo el conato de polémica que rodeó al alcalde de La Florida Pablo Zalaquet por haber abogado por que una vicepresidencia de la UDI corresponda casi naturalmente a un alcalde, debiendo ser éste elegido por sus propios pares gremialistas edilicios y, se deduce, no por las autoridades centrales del partido¹⁰.

Estas características de un partido rápida y fuertemente objetivado sugerían, entonces, una estrategia de análisis que, junto con dar cuenta de la evolución electoral de la UDI, se proponía tomar en serio las propiedades sociales de sus dirigentes, quienes mayoritariamente son o han sido diputados y senadores¹¹. En tal sentido, casi se podría decir que lo que un cierto sentido común califica como el “éxito” electoral de la UDI es también, y quizás sobre todo, el complejo resultado de lo que sus dirigentes son socialmente. Si bien la UDI se beneficia de las características del trabajo proselitista y militante desplegado por sus miembros desde los años 80 —cuya meta era inducir un “corte vertical” en la sociedad con el fin de “romper el viejo esquema que identificaba a los ricos con la derecha y a los pobres con la izquierda”¹²—, resulta imposible no constatar un verdadero círculo “virtuoso” en el que confluyen recursos no totalmente vinculados a principios democráticos (o si se prefiere viciosos) y las propiedades sociales (o virtuosas) de sus diputados y senadores, lo cual hace del personal parlamentario de la UDI un grupo excepcionalmente homogéneo. En lo que a recursos no democráticos se refiere, es importante calibrar correctamente el rendimiento de los recursos políticos disponibles para los dirigentes de la UDI al inicio de la transición: uso intensivo de posiciones políticas territoriales ocupadas durante la dictadura —alcaldes designados, seremis, gobernadores—¹³, utilización sistemática de la configuración sesgada de los distritos diputacionales y de las circunscripciones senatoriales en las postrimerías

¹⁰ Cf. el reportaje dedicado por *Siete+7* (28 de marzo de 2002) a la UDI, bajo el elocuente título “UDI: el club del ‘Gran Hermano’”.

¹¹ Dependiendo de las mesas directivas (conformadas por 5 vicepresidentes, un secretario general y —desde 1994— un prosecretario), su tasa de vinculación parlamentaria ha oscilado entre un 57% (entre 1989 y 1994) y un 75% entre 1994 y 1998, cifra que desde entonces ha tendido a declinar dada la incorporación (a partir del año 2000) de alcaldes.

¹² Entrevista a Alfredo Galdames (actor fundador de la implantación poblacional de la UDI en la zona norte de Santiago) realizada por Emanuel Falcón, “La UDI en terreno, estrategias de una campaña exitosa” (2001, p. 9, manuscrito) en el marco del seminario de ciencia política de Alfredo Joignant dictado en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¹³ En 1989, el 71,42% de los diputados electos de la UDI fueron alcaldes designados, cifra que desciende a apenas un 70,58% en 1993, momento en el cual la condición de ex alcalde designado pierde de su pertinencia para estabilizarse en un 33,33% el 2001 (aun cuando en estas elecciones, uno de los 16 nuevos diputados electos fue también edil designado). Este mismo aspecto se encuentra presente de modo intuitivo en el trabajo de Morales y Buguño (2001), p. 228 y 235.

del régimen militar (véase *supra*, Cuadros N° 1 y 2), adecuación racional de las listas parlamentarias a las características del sistema electoral binominal en lo que a traducción óptima de votos a escaños se refiere. Pero es también necesario dar cuenta de la incidencia, en la temprana objetivación de la UDI en tanto partido en forma, de las propiedades sociales de sus dirigentes, lo cual equivale a reconstruir el tipo de relación que vincula lo político con lo social, mediante una estrategia de análisis que pone en perspectiva el “éxito” electoral de la UDI desde un espejo elemental, aquel conformado por el reflejo social de sus miembros.

Metodológicamente, procedimos a recopilar los datos biográficos de la totalidad de los diputados de la UDI (42) electos entre 1989 y el 2001, esto es cuatro períodos parlamentarios: 1990-1994, 1994-1998, 1998-2002 y 2002-2006¹⁴. Para tal efecto, utilizamos los datos disponibles en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional chileno (www.bcn.cl), los que fueron completados y eventualmente corregidos a partir de la información que se encuentra en la página web de la UDI (www.udi.cl), y finalmente contrastados con los datos obtenidos al cabo de un paciente trabajo de construcción de biografías políticas y sociales realizado a partir de la información difundida por los dos principales medios de prensa chilenos (*El Mercurio* y *La Tercera*) en el marco de las entrevistas publicadas por estos periódicos desde 1989¹⁵. Este mismo trabajo fue emprendido sobre los diputados de los otros 5 partidos con representación parlamentaria, pero restringido únicamente a los tres primeros períodos parlamentarios (1990-1994, 1994-1998 y 1998-2002), con el fin de introducir en el análisis una dimensión comparada. Así, el universo de estudio quedó constituido por 42 diputados UDI, 50 diputados RN (–3 diputados nuevos correspondientes al período 2002-2006), 71 diputados PDC (–6 diputados nuevos), 27 diputados PPD (–8 diputados nuevos), 21 diputados PS (–3 diputados nuevos) y 8 diputados PRSD (–5 diputados nuevos)¹⁶.

¹⁴ El mismo trabajo de construcción de biografías fue realizado sobre los senadores electos, pero la explotación de esta información sólo puede complementar la de los diputados, dado el fuerte sesgo introducido por la población senatorial derivado del hecho que los miembros de la Cámara Alta (49, cifra en la que se incluyen senadores designados por diversas instancias) se renuevan por mitades cada 4 años y son electos por 8 años, lo cual se encuentra en el origen de pequeñas bancadas en el caso de la UDI (sumando a los independientes, la UDI ha elegido a 14 senadores en 4 elecciones), cuya reducida población no permite extraer conclusiones significativas.

¹⁵ En efecto, con ocasión de entrevistas a dirigentes políticos (en este caso de la UDI), los periodistas recopilan y elaboran un conjunto de datos acerca de la vida de sus entrevistados, a partir de los cuales construyen y difunden verdaderas biografías políticas, material que nos permite reelaborar estas biografías a partir de un trabajo de corroboración de informaciones vitales susceptibles de ser utilizadas con fines científicos.

¹⁶ En los diputados adscritos a partidos, se incluyen aquellos que fueron electos como independientes apoyados por tal o cual partido, que posteriormente ingresaron a un

El cemento del partido: la socialización católica en el espacio escolar y universitario

Sin ser exactamente un partido confesional, una de las propiedades más interesantes del personal parlamentario de la UDI es el considerable predominio de los procesos de socialización católica en el marco de colegios y liceos, pero también —aunque en menor medida— en las universidades que adscriben a dicho credo. Es así como el 73,07% de los diputados UDI fue socializado en un espacio escolar católico que, si bien dista mucho de ser totalmente homogéneo¹⁷, tiende a conformar un universo cultural y valórico esencialmente común, puesto que del conjunto de instituciones escolares católicas, 2 de ellas monopolizan el tercio de las instituciones frecuentadas¹⁸.

Lo anterior se torna tanto más pertinente cuanto mayor es el contraste con los diputados de los otros partidos. En tal sentido, resulta revelador oponer lo que parece ser la condición católica de los diputados UDI con un proceso de socialización en el espacio escolar de dicho credo mucho menos marcado en el caso de los diputados de RN y del PDC (véase Gráfico N° 3). En tal sentido, resulta paradójico constatar que los parlamentarios de un partido cuya identidad explícita es católica (el PDC), frecuentan en una proporción sensiblemente menor a sus pares laicos —sean estos socialistas o del PPD (10 puntos de diferencia en ambos casos, y 35 puntos en relación a la UDI)— instituciones escolares religiosas.

Pero considerando la importancia histórica de las universidades sobre los procesos de socialización política de los principales dirigentes partidarios chilenos¹⁹, es imposible no establecer una relación a propósito de los diputados UDI entre la frecuentación de instituciones escolares católicas y

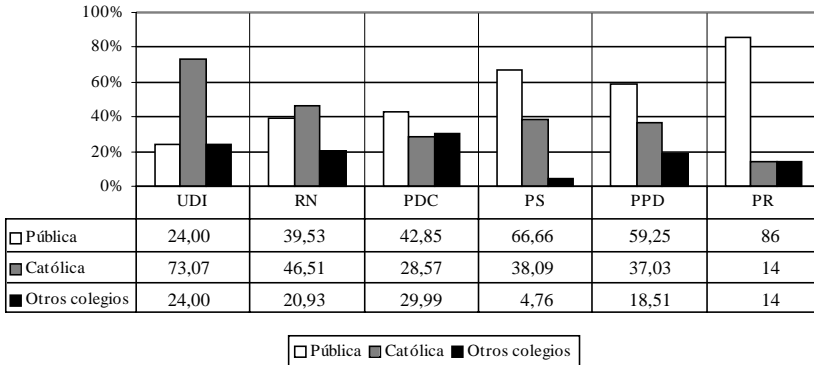
partido o que emigraron de un partido a otro (lo que corresponde esporádicamente a las relaciones por una parte entre el PS y el PPD, y por la otra entre la UDI y RN). Conviene agregar que las cifras referidas al PRSD no permiten sacar conclusiones sólidas, puesto que su población total de diputados se incrementa en más de un 50% el 2001. Finalmente, no figuran en estas estadísticas los diputados de la Unión de Centro de Centro Progresista (UCCP) (2) exceptuando un caso de emigración hacia la UDI—, dos diputados independientes de derecha (Vilicic y Monge), ni tampoco los diputados humanistas (1) y socialdemócratas (1).

¹⁷ Cabría en efecto hacer la sociología del espacio escolar católico distinguiendo los liceos y colegios según las órdenes religiosas, lo cual resulta imposible de realizar en el marco de este artículo.

¹⁸ Se trata de los colegios San Ignacio y Sagrados Corazones.

¹⁹ La lectura atenta, aunque no sistemática, de las biografías de los parlamentarios chilenos muestra que la gran mayoría de ellos hace sus primeras armas en política e ingresa a los partidos en las universidades.

GRÁFICO N° 3: FRECUENTACIÓN DE COLEGIOS Y LICEOS CATÓLICOS Y PÚBLICOS SEGÚN PERTENENCIA A PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LEGISLATURAS 1990-1994, 1994-1998 Y 1998-2002 (%)

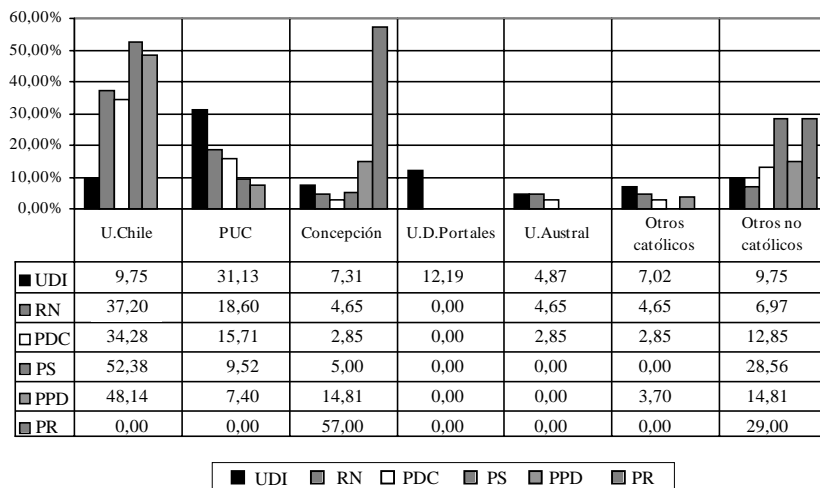


Nota 1: La suma de los porcentajes de cada partido es superior a 100%, puesto que se incluye la información correspondiente a un mismo diputado que estudió tanto en escuelas públicas como católicas en diversos momentos del tiempo biográfico.

Nota 2: La categoría bastarda de "otros colegios" alude a instituciones privadas o a colegios y liceos frecuentados por el agente en el extranjero.

la posterior elección de universidades también católicas al momento de ingresar a la educación superior, especialmente la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). La importancia de esta relación es ciertamente estadística, puesto que como se puede apreciar en el Gráfico N° 4 el 31,13% de los diputados UDI pasó por la PUC (cifra que asciende a un 38% si se incluyen las otras universidades católicas). Pero la importancia de esta relación es también histórica y política, en la medida en que los orígenes de la UDI se remontan a la década del 60 precisamente en la PUC, período en el cual el líder fundador del "gremialismo" (término mediante el cual se designa a un movimiento estudiantil que se opone al proceso de reforma universitaria en dicha casa de estudios) y de la UDI, Jaime Guzmán, le proporciona fundamentos doctrinarios (véase el trabajo de Cristi, 2000), metas políticas, un horizonte histórico y una identidad específica a un pequeño grupo de dirigentes que poco a poco se institucionalizará, transitando desde la fisonomía incierta del "movimiento" a la forma cada vez más objetivada de un "partido".

GRÁFICO N° 4: FRECUENTACIÓN DE UNIVERSIDADES SEGÚN PERTENENCIA A PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LEGISLATURAS 1990-1994, 1994-1998 Y 1998-2002 (%)



Lo anterior explica lo que parece ser una importante función cohesionadora de los valores religiosos en la UDI, los que hacen las veces de “cemento” de la organización —retomando la afortunada expresión de Elster (1989) a propósito de la sociedad—, al punto de encontrarse en el origen de una verdadera *weltanschauung* que logra incluso incorporar aspectos provenientes del pensamiento de Carl Schmitt (véase Cristi, 2000). Es la importancia de ese cemento valórico y moral, cuya función cohesionadora en la UDI le permite a cada uno de sus dirigentes reconocerse si no como iguales, en todo caso como pares (he allí la actualidad de la clásica preocupación weberiana por las “afinidades electivas”), que explica la necesidad de contrastar el grado de homogeneidad cultural que prevalece en este partido en relación a otras organizaciones, especialmente con el PDC. Tal es la pretensión del siguiente índice de homogeneización cultural del personal parlamentario de la UDI, cuyo contraste con los diputados de RN²⁰ y del PDC es elocuente:

²⁰ Un indicador preliminar, aunque ciertamente insuficiente, de lo que parecen ser universos culturales muy distintos entre RN y la UDI radica en la relativa importancia de prácticas asociativas de corte nacionalista entre los diputados de RN. Eso es lo que se trasluce del hecho, aparentemente anecdótico y banal, según el cual el 20,93% de los diputados RN ha ocupado posiciones de liderazgo en clubes y asociaciones de rodeo, huasos o criadores de caballos chilenos, frente a un 7,31% de los diputados UDI.

CUADRO N° 8: ÍNDICE DE HOMOGENEIZACIÓN CULTURAL DE LOS DIPUTADOS UDI, RN Y PDC (%)

Período parlamentario	Partido político	Número de atributos			
		0	1	2	3
1990-94	UDI	7,1	42,9	42,9	7,1
	RN	23,3	53,3	20,0	3,3
	PDC	7,9	57,9	23,7	10,5
1994-98	UDI	17,6	41,2	35,3	11,8
	RN	22,2	47,2	27,8	2,8
	PDC	11,3	54,7	24,5	9,4
1998-2002	UDI	19,2	34,6	34,6	11,5
	RN	21,4	45,2	28,6	2,4
	PDC	12,7	53,5	22,5	9,9

Este índice, que incluye 3 atributos (1: frecuentación de liceos y colegios católicos; 2: elección de universidades católicas al momento de acceder a la educación superior, y 3: ocupación de posiciones partidarias [presidencias o vicepresidencias] en cualquier nivel territorial de la organización [nacional, regional, provincial o comunal] *antes* de la obtención de la diputación²¹), muestra cómo en 1990 la mitad de los diputados de la UDI posee al menos dos atributos²² (el doble respecto de los diputados de RN y 15 puntos más que los diputados del PDC), cifra que decae a un 45% en 1998 (30% para los diputados RN, 32% para los diputados PDC), lo cual revela a lo largo del tiempo una homogeneidad cultural considerable no obstante el relativo aumento de diputados inicialmente electos como independientes entre 1990 y 1998. He allí, sin duda, la principal fuente de cohesión de los diputados UDI, la que se torna aún mayor si se restringe el índice de integración cultural sólo a los atributos de socialización escolar y universitaria: si en 1990 el 92% de los diputados UDI esgrime al menos un atributo de homogeneización —sobre todo si éste se inscribe en el universo de colegios católicos más solicitados por esta población (véase nota 18) o en la PUC (el 35,71% dispone de ambos atributos)—, un considerable 84% sigue esgrimiendo al menos uno de ellos 8 años más tarde (el 34% posee los dos atributos), lo cual constituye un índice de homogeneización que no

²¹ El supuesto de este tercer atributo, claramente diferente a los dos otros, es que cumple la función de *reproducción* y ratificación de los aprendizajes previos (en este caso, en el espacio escolar y universitario católico), lo cual a su vez se encuentra en el origen de una identidad partidaria (“soy UDI”) que se presenta más como el resultado de procesos de socialización que preceden el ingreso al partido que como la libre elección de una identidad política.

²² Sumando las dos últimas columnas de la derecha del cuadro.

se repite en ningún otro partido político chileno (véase Cuadro N° 9). Si bien, probablemente, la notoria “inferioridad” de los diputados PDC ante sus pares de la UDI a este respecto puede entenderse a la luz de orígenes sociales muy distintos entre ambos grupos parlamentarios (se puede hipotetizar sobre una relación entre origen social de clase media y frecuentación de escuelas públicas por parte de los primeros), ello no impide que funcionalmente el peso cohesionador del espacio escolar católico sea infinitamente mayor en el caso de los segundos.

Sin duda, esta clase de integración cultural explica buena parte de lo que no pocos analistas políticos alaban como la disciplina del personal parlamentario de la UDI, la que en realidad se encuentra fundada en una comunidad moral. Pero la importancia de las homologías entre los espacios escolares y universitarios de los diputados UDI no lo explican todo, puesto que el corolario de aquello radica en el delineamiento de generaciones de diputados también muy homogéneas.

CUADRO N° 9: ÍNDICE DE SOCIALIZACIÓN RELIGIOSA DE LOS DIPUTADOS UDI Y PDC (%)*

Períodos parlamentarios	Partido político	Número de posiciones		
		0	1	2
1990-1994	UDI	7,1	57,1	35,7
	PDC	63,2	26,3	10,5
1994-1998	UDI	11,8	52,9	35,3
	PDC	60,4	28,3	11,3
1998-2002	UDI	15,4	50,0	34,6
	PDC	60,6	25,4	12,7

* Modo de construcción: Egreso de colegios o liceos católicos y de universidades católicas.

De la comunidad moral a la comunidad política:
génesis social de la competencia electoral de los diputados gremialistas

Efectivamente, resulta posible identificar claramente dos generaciones de diputados perfectamente delineadas en el caso de la UDI, cuyo interés para el análisis queda de manifiesto a condición de superar la ecuación simplista de afinidades electivas y homogeneidades grupales fundadas

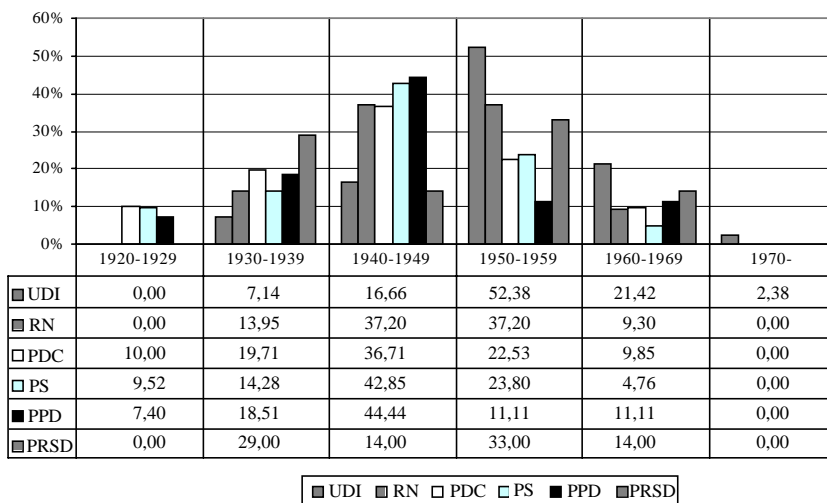
únicamente en una comunidad biológica. Si bien las vecindades etarias entre agentes pertenecientes a un mismo grupo pueden inducir en error, por ejemplo al ser unificadas a la luz de grandes acontecimientos que afectan a todas las generaciones —los “efectos de generación” (la “generación del golpe”, por ejemplo)—, o al ser homogeneizadas mediante la noción de “efectos de período” (entendiendo como tales acontecimientos asociados a una sola cohorte: la “generación de la reforma universitaria en la PUC”)²³, lo esencial y sociológicamente pertinente radica en el hecho que detrás de las cercanías de edades subyacen experiencias políticas biográficas homólogas.

En tal sentido, no es el fruto de una casualidad si el 52% de los diputados de la UDI nace entre 1950 y 1959, puesto que es esa generación que experimentará la transición histórica, en el marco de sus luchas estudiantiles, desde una democracia radicalizada por el PDC y la izquierda en los 60 hacia un orden político autoritario y paulatinamente institucionalizado. Al respecto, la comparación es sumamente sugerente, puesto que las generaciones de diputados más numerosas de los otros partidos son a lo menos diez años mayores, lo que significa que sus primeras experiencias políticas corresponden a un orden histórico cuyo impacto biográfico fue anterior al de los diputados de la UDI y, en menor medida, de los diputados de RN (véase Gráfico N° 5).

De este cuadro se desprende, además, el perfilamiento de una segunda generación de diputados de la UDI, marcada menos por su juventud (la que es ingenuamente alabada por los analistas y los medios de prensa) que por una comunidad de experiencias políticas caracterizadas por las luchas en torno a las formas de la transición a la democracia y a la preservación “pragmática” —porque cada vez más distante del régimen militar— del legado autoritario. En tal sentido, el 21% de los diputados de la UDI que nace entre 1960 y 1969 hace sus primeras armas en política en el contexto de una dictadura militar que declina históricamente, y de una transición a la democracia caracterizada por las disputas electorales desde una inédita condición opositora. Ambas generaciones, por consiguiente, representan más de 2/3 de los diputados de la UDI, tasa muy superior a RN y al PRSD (47%), al PDC (33%), al PS (25%) y al PPD (22%), lo cual se torna en condición de posibilidad para la denostación fundada —tan característica

²³ Para un estudio que delimita las fronteras entre estas categorías vecinas, véase Percheron (1985) y Delli Carpini (1989), y para un análisis que relaciona las lógicas generacionales con los “entornos”, “contextos” y “redes” de socialización, véase Joignant (1997, p. 541 y ss.).

GRÁFICO N° 5: TRAMOS DE EDADES SEGÚN PERTENENCIA A PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: LEGISLATURAS 1990-1994, 1994-1998 Y 1998-2002 (%)



de la UDI— de la “vieja política” y la consagración de otra más “moderna”.

Esta misma comunidad política fundada en experiencias biográficas homólogas, no impide que afloren modos relativamente diferenciados de acceso a la profesión política, tal como lo muestra el Cuadro N° 10. Al respecto, si bien la primera generación de diputados electos en 1990 esgrime un predominio abrumador de posiciones y recursos institucionales de potencial uso electoral (fundamentalmente en la forma de alcaldes designados), esa recurrencia decae paulatina y naturalmente a lo largo de los siguientes períodos, lo cual se torna explicable por la creciente —aunque minoritaria— incorporación de independientes, de agentes que sacan provecho de atributos de notoriedad local o de aspirantes muy jóvenes que se benefician de una experiencia gremial en las universidades (11% en 1994, 23% en 1998 y 33% cuatro años más tarde), lo cual presupone un conjunto diferente de experiencias socializadoras.

Lo anterior, sin embargo, no debe ocultar el considerable predominio de saberes y conocimientos prácticos que subyacen a una competencia electoral (en el sentido de capacidades y de tornarse competente para ejercer ciertas habilidades, en este caso ligadas a la conquista de votos) que

CUADRO N° 10: ÍNDICE DE POSESIÓN DE RECURSOS INSTITUCIONALES DE POTENCIAL USO ELECTORAL DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES UDI (%)*

Años	Puesto parlamentario	Número de posiciones		
		0	1	2
1990-1994	Diputados	-	71,4	35,7
	Senadores	-	50,0	50,0
1994-1998	Diputados	11,8	70,5	29,4
	Senadores	20,0	60,0	20,0
1998-2002	Diputados	23,2	61,5	19,2
	Senadores	50,0	40,0	10,0
2002-2006	Diputados	33,3	57,1	11,9
	Senadores	46,2	38,5	15,4

* Modo de construcción: se toma en consideración el desempeño de funciones gremiales y la ocupación de posiciones de alcalde designado antes de alcanzar la diputación o la senaturía.

precede la ocurrencia de elecciones. En tal sentido, si adoptamos como atributos constitutivos de una competencia electoral previa a la diputación la ocupación de una o más posiciones que presuponen la adquisición de conocimientos prácticos que habilitan a construir adhesiones, legitimidad y, eventualmente, a atraer votos, ello significa que los diputados de la UDI se presentan como agentes notablemente competentes a la hora de encarar una lucha electoral (véase Cuadro N° 11).

CUADRO N° 11: ÍNDICE DE COMPETENCIA ELECTORAL DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES UDI, SEGÚN POSICIONES GREMIALES, PARTIDARIAS Y TERRITORIALES OCUPADAS ANTES DE SER ELECTOS (%)*

Cámara y período legislativo	Número de posiciones			
	0	1	2	3
Diputados 1990-1994	-	35,7	64,3	-
Senadores 1990-1998	-	-	100,0	-
Diputados 1994-1998	5,9	47,1	52,9	-
Senadores 1994-2002	-	40,0	60,0	-
Diputados 1998-2002	11,5	46,2	42,3	-
Senadores 1998-2006	20,0	40,0	40,0	-
Diputados 2002-2006	21,4	40,5	38,1	-
Senadores 2002-2010	23,1	30,8	38,5	7,7

* Modo de construcción: desempeño de posiciones gremiales, ocupación de posiciones partidarias y acceso a posiciones territoriales (incluye ex diputados, alcaldes designados, intendentes y gobernadores) antes de la obtención de la diputación o senaturía a partir de 1989.

A diferencia del Cuadro N° 10, en donde sólo son tomados en consideración el desempeño de funciones gremiales en distintos ámbitos (estudiantiles, profesionales...) y la ocupación de posiciones de alcalde designado, el Cuadro N° 11 engloba al conjunto de las posiciones territoriales ocupadas por un individuo, e incluye además las posiciones partidarias, bajo el supuesto según el cual el acceso y uso de dichas posiciones y funciones presupone que los agentes están dotados de conocimientos constitutivos de una competencia electoral adquirida en tres sitios institucionales ajustados a los requerimientos de una elección. En tal sentido, una vez más se confirma el hecho que, inicialmente, los diputados UDI disponían de un tipo de competencia electoral que trascendía ampliamente la mera experiencia de alcaldes designados, puesto que casi dos tercios de ellos podían esgrimir la posesión de al menos dos atributos. Ciertamente, con el paso del tiempo y la importancia creciente —aunque minoritaria— de diputados independientes que carecen de cualquiera de estos atributos, se mantiene la tendencia de candidatos que disponen de recursos y experiencias constitutivas de una competencia electoral, la que naturalmente se actualiza al momento de competir por el cargo. La importancia de esta competencia electoral se confirma incluso eliminando el atributo de ocupación de posiciones territoriales durante la dictadura con el fin de dar cuenta de las propiedades de los agentes que acceden a la diputación el 2001²⁴, esto es que sólo podían beneficiarse de experiencias de liderazgo gremial o partidario²⁵, atributos que son poseídos por más de la mitad de ellos (véase Cuadro N° 12).

La comparación con los diputados de RN resulta aleccionadora, puesto que si bien ambos grupos parlamentarios tienden *en promedio* a equilibrarse, los diputados de la UDI disponen tres veces más de los atributos que conforman esta competencia electoral, cualquiera sea el período parlamentario (véase Cuadro N° 13).

²⁴ De quienes sabemos que una importante proporción (5 de ellos —el 31%— tenían entre 32 y 35 años al momento de ser electos) tuvo sus primeras experiencias políticas —en todo caso las más explícitas— en un contexto histórico de transición a la democracia, lo cual significa que se trata de agentes que no pudieron desempeñar funciones territoriales en dictadura.

²⁵ Si bien no ignoramos que no todos los partidos son idénticos y comparables entre sí, al existir lógicas partidarias dependientes de historias organizacionales y de tecnologías institucionales particulares (no es menor el hecho que los dirigentes de un partido sean electos al sufragio universal o —como en el caso de la UDI— de modo indirecto), y por tanto usos muy heterogéneos de los partidos, el supuesto que subyace a la ocupación de posiciones partidarias es que éstas permiten fundar no sólo una identidad, sino también un sentimiento general de competencia política y de legitimidad para representar a otros, precisamente en nombre del partido.

CUADRO N° 12: ÍNDICE DE COMPETENCIA ELECTORAL RESTRINGIDO A POSICIONES GRE-
MIALES Y PARTIDARIAS OCUPADAS POR LOS DIPUTADOS Y SENADORES
UDI ANTES DE SER ELECTOS (%)

Cámara y período legislativo	Número de posiciones		
	0	1	2
Diputados 1990-1994	35,7	42,9	21,4
Senadores 1990-1998	-	50,0	50,0
Diputados 1994-1998	47,1	41,2	17,6
Senadores 1994-2002	20,0	40,0	40,0
Diputados 1998-2002	46,2	38,5	19,2
Senadores 1998-2006	40,0	30,0	30,0
Diputados 2002-2006	42,9	33,3	23,8
Senadores 2002-2010	38,5	30,8	30,8

CUADRO N° 13: ÍNDICE DE COMPETENCIA ELECTORAL RESTRINGIDO A POSICIONES GRE-
MIALES Y PARTIDARIAS OCUPADAS POR LOS DIPUTADOS UDI Y RN AN-
TES DE SER ELECTOS (%)

Período legislativo	Partido político	Número de posiciones		
		0	1	2
1990-1994	UDI	35,7	42,9	21,4
	RN	40,0	53,3	6,7
1994-1998	UDI	47,1	41,2	17,6
	RN	41,7	52,8	5,6
1998-2002	UDI	46,2	38,5	19,2
	RN	35,7	59,5	4,8
2002-2006	UDI	42,9	33,3	23,8
	RN	s/i	s/i	s/i

En síntesis, los diputados de la UDI distan mucho de estar desprovistos de un mínimo de competencia a la hora de encarar una elección, lo cual no se contradice con la tendencia bien establecida consistente en incorporar una importante proporción de candidatos independientes en sus listas de aspirantes. En tal sentido, el atributo característico de la UDI, tanto en su discurso público como en el marco de las agencias de socialización de sus principales dirigentes, aquel consistente en desempeñar organizadamente funciones de articulación de intereses corporativos en espacios gremiales, estudiantiles o profesionales, puede ser también leído como un principio

masivo de identidad y de competencia, capaz de rivalizar con las tradiciones de movilización social de los partidos de izquierda (véase Cuadro N° 14).

No puede entonces sorprender que el corolario de las competencias involucradas en las experiencias de socialización política del personal parlamentario de la UDI, se exprese en la forma cada vez más objetivada del partido, cuya existencia se impone a sus miembros. En tal sentido, un indicador aproximado de la importancia y objetivación tanto de la marca como de la organización puede ser derivado de la proporción creciente de diputados que, antes de ser electos, ocuparon posiciones partidarias unipersonales en distintos niveles territoriales. Ciertamente, como se puede apreciar en el Cuadro N° 15, los diputados de la UDI ocupan la última posición en lo que a tasas de ocupación de posiciones partidarias unipersonales se refiere, lo que, siendo cierto, no debe hacer olvidar que se trata de un

CUADRO N° 14: COMPARACIÓN DE DIPUTADOS QUE DESEMPEÑARON FUNCIONES DE DIRIGENCIA GREMIAL O SOCIAL (INCLUYE FEDERACIONES ESTUDIANTILES) ANTES DE SER ELECTOS

Partido	%
UDI	47,6
RN	27,9
PDC	45,1
PS	47,6
PPD	55,6
PRSD	57,0

partido de creación “reciente”, más allá de los riesgos involucrados en el trabajo de elaboración de genealogías partidarias²⁶.

Forzando un poco el análisis, casi se podría decir que, contrariando la representación proporcionada por el Cuadro N° 15, la UDI es probablemente el partido más objetivado, o si se prefiere un partido cuya puesta en

²⁶ Se podrá tal vez objetar que el PPD es también un partido cuya historia es muy reciente (es fundado oficialmente en 1987), y que pese a ello presenta tasas de ocupación de posiciones partidarias muy superiores a la UDI. La objeción siendo formalmente correcta, ella no debe ocultar el hecho que el PPD, a diferencia de la UDI, es un partido de inmigrantes, formado por agentes provenientes de otras organizaciones partidarias en donde sí desempeñaron en el pasado funciones directivas, lo cual explica en el presente la importante tasa de ocupación de posiciones partidarias.

CUADRO N° 15: TASAS DE OCUPACIÓN DE CARGOS PARTIDARIOS UNIPERSONALES DE NIVEL NACIONAL, REGIONAL, PROVINCIAL O LOCAL (INCLUYE JUVENTUDES POLÍTICAS)

Partido	%
UDI	31,7
RN	44,2
PDC	77,5
PS	80,9
PPD	48,1
PR	71,0

forma es la más acabada, sobre todo si consideramos que de los 16 nuevos diputados electos el 2001, el 43,75% ocupó cargos unipersonales en el partido. Ello explica, por consiguiente, junto a las propiedades de homogeneización de las que se beneficia su personal parlamentario, que buena parte del “éxito” electoral de la UDI se origine en la conformación eficiente de listas de candidatos muy competitivas, precisamente porque la homogeneidad de sus agentes y la forma objetivada de la marca permite menos negociar entre facciones improbables que ratificar la coherencia originaria de la organización.

Conclusión

El lenguaje belicista recogido de la prensa nacional con el que se inició este acápite, extrae de la realidad un conjunto de comportamientos de los dirigentes de la UDI marcados por una clase de convicción cuya frontera con la intolerancia es muy tenue. Esa convicción, a veces tildada de “iluminismo” e incluso de “fanatismo”, se enraíza en las condiciones históricas de nacimiento del partido, aquellas caracterizadas por un régimen militar cuyas lógicas de funcionamiento tendían a negar la necesidad de los partidos. En tal sentido, resulta ser una curiosa paradoja constatar que un partido en forma y electoralmente exitoso como la UDI provenga precisamente de aquel régimen, no obstante el hecho que día a día se disuelva el vínculo originario. La UDI constituye una expresión interesante de marca objetivada que reúne a individuos dotados de capitales y recursos importantes en volumen y estructura, pero que a su vez participan sin restricciones de la conformación de un capital objetivado valorado por todos. A partir de allí, se torna necesario dar cuenta de las lógicas de penetración electoral de

la UDI a partir de una estrategia de análisis que vaya más allá de la mera contabilidad periódica de votos. Sin duda, las características de la UDI y su implantación electoral se explican por la huella indeleble que deja su líder fundador y las condiciones históricas de nacimiento del partido (Panbianco, 1990), la cual sigue repercutiendo a varios años de distancia en las formas de la organización y en sus lógicas verticales de funcionamiento que inhiben, si no anulan, toda posibilidad de expresión de voces disidentes. Inhibición de voces distintas en el seno del partido que es lograda no tanto mediante la articulación expresa de voluntades deliberadas, como a partir de la tácita convergencia de propiedades sociales y experiencias homólogas de sus dirigentes. Por esta razón, resulta posible afirmar que mientras perdure el cemento valórico y cultural del partido, esto es aquel conjunto de principios sociales, políticos y morales cuya función era homogeneizar a la organización, la UDI seguirá siendo objeto de loas, mediante las cuales lo que se pretende designar —no sin un dejo de contradicción— es un tipo de partido de vanguardia conservadora, o si se prefiere una clase particular de partido leninista, fundado más en una comunidad de valores, biografías y competencias que en la coherencia de un proyecto utópico global.

REFERENCIAS

- Allamand, Andrés. *La travesía del desierto*. Santiago, Aguilar, 1999.
- Andrade Geywitz, Carlos. *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica, 1991.
- Angell, Alan. "The Pinochet Factor in Chilean Politics". Trabajo presentado en la Conferencia sobre el Caso Pinochet (noviembre 15-16), The Institute of Latin American Studies, St Antony's College, Oxford, England, 2001.
- Angell, Alan y Benny Pollack. "The Chilean Presidential Elections of 1999-2000 and Democratic Consolidation". *Bulletin of Latin American Research*, 19, pp. 357-378, 2000.
- Arriagada, Genaro. "Resultados de la Elección 2001 y su Proyección Estratégica". Informe 168, Asuntos Públicos.org (26 de diciembre), 2001.
- Barros, Robert. *Law and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Bourdieu, Pierre. "Les Rites Comme Actes D'Institution". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 43, pp. 58-63, 1982.
- Cavallo, Ascanio; Salazar, Manuel y Sepúlveda, Óscar. *La Historia Oculta del Régimen Militar*. Santiago: Grijalbo, 1997.
- Cavallo, Ascanio. *Historia Oculta de la Transición*. Santiago: Editorial Grijalbo, 1998.
- Constable, Pamela y Valenzuela, Arturo. *A Nation of Enemies. Chile Under Pinochet*. New York: Norton, 1991.
- Cortés Terzi, Antonio. "La Democracia Cristiana Es Insustituible". Informe 176, Asuntos Públicos.org, 23 enero, 2002.

- Cristi, Renato. *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM, 2000.
- Delli Carpini, Michael X. "Age and History: Generations and Sociopolitical Change". En Sigel, Roberta S. (ed.). *Political Learning in Adulthood*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, pp. 11-55, 1989.
- Drake, Paul y Jaksic, Iván (eds.). *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM, 1999.
- Durruty, Ana Victoria. *La Derecha Desatada*. Santiago: Planeta, 1999.
- Elster, Jon. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Fontaine Talavera, Arturo. "Chile's Election: The New Face of the Right". *Journal of Democracy*, 11.2 (abril): 70-77, 2000.
- Garretón, Manuel A. "The Political Dimension of Processes of Transformation in Chile". En William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.). *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. Miami: North-South Center, 1994.
- Garretón, Manuel A. "Balance y Perspectivas de la Democratización Política Chilena". En Alfredo Joignant y Amparo Menéndez-Carrión (eds.). *La Caja de Pandora: El Retorno de la Transición Chilena*. Santiago: Planeta, 1999.
- Garretón, Manuel A. "Chile's Election: Change and Continuity". *Journal of Democracy*. 11:2 (abril): 78-84, 2000.
- Huneus, Carlos. *El Régimen de Pinochet*. Santiago, Sudamericana, 2001.
- Huneus, Carlos. "¿Dónde se Fueron los Votantes del PDC?". Informe 175, Asuntos Públicos.org, 22 enero, 2002.
- Joignant, Alfredo. "La Socialisation Politique. Stratégies D'Analyse, Enjeux Théoriques et Nouveaux Agendas de Recherche". *Revue Française de Science Politique*, Vol. 47, N° 5, pp. 535-559, 1997.
- Lagroye, Jacques. *Sociología Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- La Palombara, Joseph y Weiner, Miron (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Lehmann, Carla y Ximena Hinzpeter. "¿Nos Estamos Derechizando? Análisis sobre la base de resultados electorales y encuestas CEP". Serie Puntos de Referencia, N° 240 (abril), Centro de Estudios Públicos, 2001.
- Magar, Eric, Rosenblum, Marc R. y Samuels, David J. "On the Absence of Centripetal Incentives in Double-member Districts: The case of Chile". *Comparative Political Studies*, 31: 6 (diciembre): 714-739, 1998.
- Morales, Mauricio y Bugeño, Rodrigo. "La UDI como Expresión de la Nueva Derecha en Chile". *Estudios Sociales*, 107, pp. 215-248, 2001.
- Navia, Patricio. "You Select the Rules of the Game and Lose? Advantages and Constraints When Choosing Electoral Rules: the Case of Chile". Tesis doctoral, Department of Politics, New York University, 2002.
- Navia, Patricio y Joignant, Alfredo. "Las Elecciones Presidenciales de 1999: La Participación Electoral y el Nuevo Votante Chileno". En Francisco Rojas (ed.), *Chile 1999-2000. Nuevo Gobierno: Desafíos de la Reconciliación*. Santiago: Flacso, 2000.
- Offerlé, Michel. *Les Partis Politiques*. París: Presses Universitaires de France, 1987.
- Otano, Rafael. *Crónica de la Transición*. Santiago: Planeta, 1995.
- Panbianco, Angelo. *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

- Percherón, Annick. "Age, Cycle de Vie, Génération, Période et Comportement Électoral". En Daniel Gaxie (ed.), *L'Explication du Vote. Un Bilan des Études Électorales en France*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 228-262, 1985.
- Portales, Felipe. *Chile. Una Democracia Tutelada*. Santiago: Sudamericana, 2000.
- Rahat, G. y Sznadjer, Mario. "Electoral Engineering in Chile: The Electoral System and Limited Democracy". *Electoral Studies* 17 (4), pp. 429-442 (diciembre), 1998.
- Sawicki, Frédéric. *Les Réseaux du Parti Socialiste. Sociologie d'un Milieu Partisan*. París: Belin, 1997.
- Siavelis, Peter. "Continuity and Change in the Chilean Party System". *Comparative Political Studies* 30, 6 (diciembre), pp. 651-674, 1997.
- Siavelis, Peter. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Penn State University Press, 2000.
- Siavelis, Peter y Valenzuela, Arturo. "Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile". En Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.
- Soto, Ángel. "La Irrupción de la UDI en las Poblaciones 1983-1987". Trabajo preparado para ser presentado en la reunión anual de la LASA (Latin American Studies Association), Washington DC, septiembre, 6-8, 2001. □

LEVANTAMIENTO CAMPESINO DE LONQUIMAY Y LA INTERNACIONAL COMUNISTA*

Olga Uliánova

El presente estudio analiza, a partir de los documentos desclasificados de la Internacional Comunista en Moscú, la participación del Partido Comunista (PC) chileno en la revuelta campesina de Ranquil en 1934, así como las expresiones más tempranas de la política del PC chileno referentes a los mapuches. Los documentos desclasificados, señala la autora, permiten refutar la interpretación arraigada en la tradición literaria e historiográfica del comunismo chileno de que los acontecimientos de Ranquil habrían sido el fruto de un movimiento de bases espontáneo, omitiéndose por completo la participación del PC chileno en ellos. La autora estima que esa interpretación y omisión se deben a que el mito histórico de Ranquil en la cultura comunista chilena se elaboró después de la alianza política del PC con el radicalismo (en el marco del Frente Popular), viraje que tuvo lugar meses después de la revuelta y que significó la renuncia del PC, por un largo período, a la movilización social y política de campesinos e indígenas.

Los documentos desclasificados, advierte la autora, muestran que el PC chileno sí habría tenido participación directa en la revuelta de

OLGA ULIÁNOVA. Ph. D. en Historia, Universidad de Moscú. Investigadora del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH.

* Este artículo fue realizado en el marco de los proyectos Fondecyt N° 1970725 y N° 1010593. Se agradece la colaboración de Sebastián Leiva, alumno del programa de Magíster en Historia de la USACH.

Ranquil. Asimismo, muestran la visión que tenía en ese entonces el PC chileno de cómo debía hacerse la “revolución”, concordante con la “estrategia del tercer período” que propiciaba la Internacional Comunista, incluso llegándose a interpretar la violencia de los participantes de la revuelta como aplicación de la “justicia de clase” por parte de “tribunales revolucionarios”. También muestran que el comunismo chileno realizó en ese entonces su primera aproximación a la problemática indígena, llamando a la devolución de tierras y al establecimiento de una República Araucana.

Los acontecimientos de 1934 en la región de Lonquimay constituyen uno de los episodios más trágicos en la historia social del mundo rural chileno del siglo XX. En un país aún mayoritariamente rural en esa época, el cuadro tradicional del paternalismo patronal y la sumisión resignada de los inquilinos¹ fue quebrantado por una revuelta social campesina de proporciones aparentemente inéditas, seguida por una matanza masiva cuyas imágenes estremecieron el mundo político y social chileno.

Sucedió en una zona cordillerana en el sur de Chile, de difícil acceso y con población escasa hasta el día de hoy. Las condiciones climáticas de esta región montañosa, cubierta de nieve durante el invierno, la hacen propicia principalmente para la ganadería y la producción maderera, permitiendo apenas una agricultura riesgosa de hortalizas y cereales, en donde existen aún comunidades indígenas dedicadas a la recolección del pehuén, el fruto de la araucaria. Es la única superficie de Chile situada al oriente de la cordillera de los Andes. La demarcación de la frontera chileno-argentina por las cumbres cordilleranas hace aquí una excepción, que deja para Chile el nacimiento del principal río de la zona sur del país, el Bío Bío, situado al otro lado del macizo principal de la cordillera. La zona de Lonquimay se une con el resto del territorio chileno por escasas cuevas y pasos cordilleranos, así como por el túnel Las Raíces en la carretera Curacautín-Lonquimay, el más largo de América del Sur, que estaba en construcción en el momento de la sublevación campesina.

El episodio de esta sublevación ha sido poco estudiado en la historiografía chilena, pero a partir de las interpretaciones literarias se convirtió

¹ Aun en la década de 1880, el embajador del emperador ruso Alajandro III en Sudamérica, Alexandr Ionin, monarquista convencido, de quien sería difícil sospechar de tener ideas de revolución social, señalaba que en ninguna parte en América había visto tantas diferencias sociales y tanta sumisión del bajo pueblo como en la hacienda chilena, comparable, para él, esta situación sólo con la del régimen de servidumbre recién (entonces) abolido en Rusia (véase Alexandr Ionin, *Por América del Sur*, vol. III, San Petersburgo, 1891).

en un elemento constitutivo del mito fundacional del comunismo chileno y de la izquierda en general, en cuanto símbolo de luchas del campesinado y del mundo indígena bajo las banderas del partido revolucionario.

Levantamiento de Ranquil en la literatura chilena

Recorreremos brevemente las representaciones del levantamiento campesino de Lonquimay construidas a partir de la literatura e historiografía en el imaginario colectivo y en la memoria histórica de los chilenos.

En la cultura comunista y de izquierda chilena en general, profundamente obrerista, urbana, minera y vinculada con la imagen de las luchas de los trabajadores del salitre en el norte del país hasta ese momento, el tema de Lonquimay incorporó la sensibilidad de un campesinado sufrido y combativo y, como lo predicaba el discurso de la Internacional, del campesino y del indígena como “aliados de la clase obrera en su lucha por la revolución democrática y antiimperialista”.

Esta visión fue divulgada principalmente por la novela *Ranquil*² de Reinaldo Lomboy, secretario del entonces máximo líder del comunismo chileno, Carlos Contreras Labarca. La novela fue publicada inicialmente en 1941 y traducida a múltiples idiomas como una obra maestra del realismo social chileno. Su título inmortalizó para el público chileno el nombre de uno de los fundos cuya disputa habría originado el movimiento. En Chile esta novela llegó a ser considerada por décadas lectura obligatoria para todo militante de izquierda, en cuanto fuente de inspiración de sensibilidad social. La simbología de *Ranquil* se reflejó en el hecho de que la organización sindical campesina propiciada por el Partido Comunista (PC) en los años sesenta-setenta recibió ese nombre.

Sin embargo, en el momento de emprender un estudio historiográfico del tema, este texto, el más divulgado y conocido en Chile sobre el mencionado movimiento campesino, presenta más interrogantes que respuestas.

A pesar de la esperada interiorización del autor de los hechos ocurridos en Ranquil y Lonquimay en 1934, la novela aporta poco para un análisis histórico. Más bien permite compenetrarse de la sensibilidad de los movimientos campesinos en torno al tema de la tierra. El movimiento de Lonquimay se presenta como protagonizado por los colonos chilenos pobres que con enorme sacrificio estaban adaptando los terrenos boscosos cordilleranos para una agricultura de subsistencia, y reaccionaron, primero

² Reinaldo Lomboy, *Ranquil. Novela de la tierra* (1958).

con intentos de apelación al gobierno y luego con violencia, frente a los intentos de quitarles esas tierras levantadas con tanto trabajo. A pesar de que en la memoria histórica del comunismo chileno este levantamiento se vinculaba tradicionalmente de alguna manera con la acción del PC, la novela de Reinaldo Lomboy lo presenta como un movimiento exclusivamente espontáneo y “desde abajo”. La participación de algún dirigente político vinculado con el PC ni siquiera se menciona, si bien la misma memoria histórica nombra como su líder a un personaje poco conocido y cuasi legendario, llamado Juan Segundo Leiva Tapia. Esta omisión llama la atención, pues la incorporación de un personaje de este tipo en la novela habría respondido plenamente a la pauta del “realismo socialista” de la época.

Más adelante volveremos al tema de los “olvidos” históricos. Por ahora dejamos planteada la hipótesis de que la omisión de la presencia (¿o tal vez dirección?) comunista en la descripción de este levantamiento campesino, en que incurre un destacado funcionario del PC, se explicaría, entre otros factores, por el cambio de la línea del PC chileno entre el momento del levantamiento (1934, política insurreccional del “tercer período”) y la fecha de la publicación de la novela (1941, participación del PC en la coalición gobernante del Frente Popular, con el compromiso frente a los aliados de no apoyar movimientos de violencia rural).

Lomboy puede ser considerado artífice en la interpretación de los acontecimientos de Lonquimay, desde la cultura comunista, como un movimiento espontáneo campesino por la tierra, si bien no impedía la existencia en la memoria histórica comunista de la percepción de algún grado de vinculación del partido con este movimiento.

Más recientemente, la mística de la historia de Ranquil fue recogida por el escritor, poeta y cantautor Patricio Manns en *Actas de Alto Bío Bío*, publicadas inicialmente durante el exilio del autor en España y reeditadas luego en Chile como *Memorial de la Noche*³. Si bien otros trabajos de Patricio Manns, dedicados a momentos controvertidos de la historia chilena (como el “levantamiento de la marinería” de 1931), pueden considerarse en el debate historiográfico por estar basados en fuentes primarias, escritas y orales, y efectivamente sus postulados son comprobados por investigaciones más recientes, en el caso de la historia de Lonquimay nuevamente nos encontramos con una novela “comprometida”. El relato aparece articulado como una conversación, en medio del paisaje cordillerano, entre el narrador y un viejo cacique mapuche, supuesto sobreviviente del levantamiento.

A diferencia de la novela de Lomboy, en esta obra se presenta al movimiento como un levantamiento principalmente de indígenas mapuches.

³ Patricio Manns, *Memorial de la Noche* (1998).

Casi ninguno de los elementos de los acontecimientos de Lonquimay documentalmente comprobables (a excepción del hecho básico que hubo un levantamiento y una represión sangrienta, así como de que se trata de una zona con importante presencia indígena) se confirma en esta obra, que más que una novela histórica es un canto lírico, una saga que pretende reivindicar su propia construcción imaginaria a partir de los hechos.

Si bien se rescata el nombre de Juan Segundo Leiva Tapia como líder del movimiento (aunque es rebautizado en la novela como José Segundo, tal vez como tributo a la transformación literaria del personaje) y se alude a su militancia política, su imagen es construida, a nuestro modo de ver, según los patrones de una novela romántica. Se le disminuye drásticamente la edad (un héroe veinteañero se ve mejor que uno cuarentón); su oficio de profesor de francés y castellano y abogado no titulado es reemplazado por el de profesor de castellano (en vez de lenguas foráneas) y de historia (para explicar al pueblo los orígenes de su sufrimiento). Pero lo más notable es su presentación como el amigo y defensor blanco de los indígenas que va a vivir con ellos y como ellos en la cordillera, casándose con una joven indígena (que tenía que ser, por las leyes de este género literario, hija de un cacique). Este joven es quien a solas levanta a los indígenas y dirige sus luchas, entre el bandolerismo romántico y la guerra de guerrillas. Sus enemigos, deseosos de quitar sus tierras a los mapuches, son presentados como asociaciones de colonos extranjeros en la zona, todos agricultores ricos. Si en la novela de Lomboy la participación de los mapuches se menciona de paso, como “aliados deseables” de los campesinos chilenos, en la novela de Patricio Manns, al contrario, el mismo bajo perfil, pero más notorio, se da a la participación de los colonos chilenos.

La visión romántica de la insurrección misma, de sus acciones iniciales exitosas, de su grado de organización militar, en esta novela parecería tratar de demostrar que la “guerra de guerrillas” en Chile era posible y que de ello había antecedentes históricos. No es casual que la primera edición de esta novela de Patricio Manns (1986) coincide con el llamado “año decisivo” del PC chileno en su intento de materializar una estrategia insurreccional en su lucha contra el régimen de Pinochet. Coincide también con el momento cuando el autor de esta novela escribe el himno del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), organización paramilitar creada por el PC para llevar a cabo su estrategia.

Creemos que los acontecimientos de Lonquimay en ambas novelas están presentes como símbolo, referencia y recurso para reforzar las opciones políticas del comunismo chileno del momento. Las novelas no proporcionan muchos antecedentes a la reconstrucción histórica de los hechos,

pero sí hacen presente la necesidad de determinados símbolos (del campo sufrido y/o de la rebeldía) en el imaginario de la izquierda chilena que se construyen a partir de la memoria confusa de los acontecimientos de Lonquimay y Ranquil.

Memoria histórica del bando opuesto

Por otra parte, en el género memorístico y representando el sentir de la otra parte del conflicto, una versión distinta de los hechos de 1934 en Lonquimay fue recogida por Harry Fahrenkrog en *La Verdad Sobre la Revuelta de Ranquil* (1985)⁴ y por Germán Troncoso en *Bío Bío Sangriento* (1974)⁵. El primero era empleado de una de las pulperías de la zona, conoció a los protagonistas de los hechos y presenció la revuelta desde el bando opuesto. El segundo da testimonio de la participación de Carabineros en el aplastamiento de la revuelta.

Estos textos, y en especial el de Fahrenkrog, aportan antecedentes importantes acerca de las actividades económicas, así como de las relaciones sociales y el régimen de tenencia de la tierra en la región, vistos desde la perspectiva de agricultores y comerciantes solventes. El conflicto, de larga data y baja intensidad, es situado en medio de los intentos de regularizar el régimen de tenencia de la tierra, y se agudiza con la aplicación del llamado Plan Austral propiciado por el gobierno de Carlos Ibáñez (1927-1931). Junto con destacar el carácter prolongado de este conflicto en torno a la tierra, Fahrenkrog pone de relieve el carácter paternalista de las relaciones sociales en la zona y da ejemplos de las experiencias relativamente exitosas y pacíficas de la solución del conflicto en algunos de los fundos reclamados. La sublevación, perfectamente evitable desde este punto de vista, se generó a partir de un conjunto de factores que incluyeron la tozudez de algunos de los grandes propietarios de la zona que bloqueó una salida negociada en sus terrenos⁶; las dimensiones insuficientes de los terrenos entregados a los colonos por el Sindicato Agrícola de Lonquimay, que en su afán igualitarista y de aspiración de mayor militancia, llevó a la formación de múltiples minifundios improductivos. Como causa principal,

⁴ Harry Fahrenkrog, *La Verdad Sobre la Revuelta de Ranquil* (1985).

⁵ Germán Troncoso, *Bío Bío Sangriento* (1974).

⁶ Las grandes propiedades agrícolas de la zona se formaron en el proceso de la colonización de la Araucanía y fueron objeto de un complejo tratamiento de regularización posterior. En los años del primer gobierno de Ibáñez (1927-1931) se ofrecía a los propietarios el reconocimiento de la mayor parte de sus posesiones a cambio de la entrega de cierta parte para fomentar la colonización campesina. Algunos accedieron y otros no.

Fahrenkrog señala la labor de activismo político y la “subversión” desarrollada por Juan Segundo Leiva Tapia como parte y en representación del Partido Comunista, el cual quería supuestamente encender la revuelta rural y obrera en todo Chile a partir de Lonquimay.

Para reforzar este punto de vista de “conspiración comunista” mal intencionada se destaca el hecho de la participación de Leiva Tapia en un evento organizado por la Internacional en Montevideo, donde según algunas de estas versiones habría recibido instrucciones precisas de organizar la revuelta campesina en Chile. Incluso se señala que la aceptación en el seno del sindicato de todos los postulantes a colonos y la creación de minifundios presumiblemente insostenibles habrían sido parte del plan maquiavélico de Leiva Tapia para aumentar el descontento campesino y provocar la insurrección.

Las circunstancias del paso de Leiva Tapia por Montevideo las analizaremos más adelante. No cualquier chileno que pasara a lo largo del siglo por diversos centros ideológicos internacionales se convertía automáticamente en el agente instrumental de ellos⁷. Respecto de la creación de los minifundios, creemos que ésta obedecía a la pasión igualitarista propia de los movimientos campesinos en cualquier parte del mundo.

Basándose principalmente en los testimonios mencionados de Harry Fahrenkrog y Germán Troncoso, así como en la prensa y documentación parlamentaria de la época, Gonzalo Vial, en su volumen V de la *Historia de Chile*, “De la República Socialista al Frente Popular”, entrega su interpretación de los hechos. A pesar de la notoria parcialidad de sus principales fuentes, esta versión historiográfica proporciona muchos antecedentes de gran valor. A la vez plantea la hipótesis de la activa participación o incluso la dirección del movimiento por parte del PC chileno, hipótesis no confirmada por los documentos públicos del PC ni por la producción literaria de la cultura comunista, pero persistente en la memoria histórica de esta última.

Memorias e historiografía comunistas

A su vez, la interpretación del levantamiento desde las posiciones solidarias con los insurrectos parte con las memorias de los líderes comu-

⁷ El mecanismo de vinculación entre las visitas a los centros ideológicos de ciertos chilenos y su adhesión ideológica e incluso militante e instrumental a los proyectos que representaban, es mucho más complejo. Creemos que en Chile se ha tendido, desde ambos bandos, a simplificarlo. Los ejemplos van desde quienes inscriben entre los agentes de Moscú a todos los que han cruzado la cortina de hierro durante la guerra fría, hasta aquellos que consideran nazi a cualquier chileno que haya pasado por Alemania entre 1933 y 1945.

nistas de la época, si bien lamentablemente su aporte al tema es escaso y fragmentario.

El único que se refiere a la personalidad de Juan Segundo Leiva Tapia y su experiencia con los comunistas chilenos es el líder histórico del comunismo chileno Elías Lafferte en sus memorias, *Vida de un Comunista*, publicadas inicialmente en 1957. Lafferte habla de la primera aparición de Leiva Tapia en el congreso de la Federación Obrera de Chile (FOCH, dirigida por los comunistas) en 1933 (al parecer, su primer contacto con los comunistas, dada la sorpresa que provoca entre ellos), de la impresión dejada por el líder campesino entre los participantes del congreso y de su urgente inclusión en una delegación de la FOCH a un congreso de Montevideo, donde viaja junto con Lafferte⁸. Todo ello indica el momento del “descubrimiento” de Leiva Tapia por la dirección comunista y no un encuentro rutinario con el antiguo camarada. La valoración que Lafferte tiene de Juan Segundo Leiva Tapia es muy alta, pero el contacto de éste con los comunistas se describe como algo breve y el mismo movimiento de Lonquimay es caracterizado como “una rebelión espontánea, no preparada...”.

El entonces diputado PC José Vega, quien había encabezado una comisión de la Federación Obrera de Chile (FOCH) que estuvo en la zona tras el aplastamiento de la revuelta, recogiendo información sobre las dimensiones de la represión y reuniendo ayuda para los presos, se refiere en un artículo exclusivamente a los sufrimientos de los campesinos de la zona a mano de Carabineros en el transcurso del sometimiento del movimiento. El tema de la participación del PC en su organización y/o dirección está ausente⁹.

En cuanto a otras memorias de dirigentes comunistas, las de Orlando Millas¹⁰ (miembro del Buró Político por muchas décadas y ministro durante el gobierno de Allende) y las de Víctor Contreras Tapia¹¹ (antiguo dirigente obrero y ministro comunista por un corto tiempo en el gobierno radical en 1947) ni siquiera mencionan los hechos, mientras que Luis Corvalán (secretario general del PCCh entre 1956 y 1988) se refiere sólo a las interpretaciones optimistas que tenía el PC de la posibilidad de nuevas insurrecciones como continuación de los sucesos de Lonquimay¹².

Volodia Teitelboim (miembro de la comisión política del PC chileno por décadas) recuerda las ansias de su hermano de ir a unirse a Juan Segun-

⁸ Elías Lafferte. *Vida de un Comunista* (1971), pp. 256-276.

⁹ José Vega, “Aprendiz de Comunista” (1971).

¹⁰ Orlando Millas, *Memorias*, volumen 1, “En los Tiempos del Frente Popular” (1993).

¹¹ Víctor Contreras Tapia, *Campesino y Proletario* (1981).

¹² Luis Corvalán Lepe, *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias* (1997), p. 27.

do Leiva Tapia a las montañas de Lonquimay y el fracaso de sus propósitos. Si bien se trata de memorias literarias que no pretenden la exactitud fáctica, sino transmitir el sentir de la época, el relato refleja el atractivo que la figura del profesor y dirigente campesino ejercía sobre los jóvenes con vocación revolucionaria en el momento de los acontecimientos y permite suponer su vinculación con el PC. El hermano del autor lo ve como a alguien de las mismas filas: “[...] sé que es un camarada y está dirigiendo la lucha”¹³.

La ausencia de testimonios directos de los antiguos líderes del PC acerca del levantamiento en Lonquimay, junto con la persistencia de la imagen del partido involucrado en los hechos en la cultura comunista, provoca interrogantes y podría significar tanto la real lejanía del aparato del PC de la preparación y ejecución del movimiento, como el “olvido” de aquéllos con el cambio de la línea política.

El estudio historiográfico más completo de los acontecimientos de Ranquil desde la sensibilidad comunista, realizado con cierta distancia histórica y sobre la base de las fuentes disponibles en Chile, pertenece al historiador Germán Palacios y se titula *Ranquil. La Violencia en la Expansión de la Propiedad Agrícola*¹⁴. Sitúa el conflicto en el contexto de la evolución del régimen de la propiedad agraria en el sur de Chile, proporciona algunos datos acerca de la figura del líder del movimiento Leiva Tapia y presenta su visión de las dimensiones del movimiento y de la represión. Concluye que se trató de un movimiento espontáneo, no preparado ni dirigido por los comunistas. La inculcación del comunismo chileno en esta rebelión rural, la más grande hasta ese momento en la historia republicana de Chile, habría servido de pretexto al gobierno de Alessandri Palma para desencadenar una represión amplia en contra de todas las instancias de oposición y, en especial, en contra de los organismos vinculados con el comunismo¹⁵.

Germán Palacios postula en su libro que “la defensa de las hijuelas hecha por los colonos, inquilinos y campesinos en el Alto Bío Bío tiene un carácter espontáneo no preparado, realizándose a partir de la orden de desalojo cumplida por carabineros, por lo tanto no son parte de una insurrección política organizada existente en el país, argumentación del gobierno para enviar tropas a la zona”. Este desalojo en abril de 1934 sería el inicio, si no del levantamiento, de una resistencia campesina, según señala

¹³ Volodia Teitelboim, *Un Muchacho del Siglo XX* (1997), p. 294-295.

¹⁴ Germán Palacios, *Ranquil. La Violencia en la Expansión de la Propiedad Agrícola* (1992).

¹⁵ *Ibídem*.

Palacios, quien por otro lado agrega que “se acusa al PC de Chile de impulsar la insurrección en el campo y la ciudad. En cuanto a esto debemos señalar que hacia 1933 había una incapacidad material para cumplir con los objetivos de esta naturaleza”¹⁶.

Esta versión parecería lógica y bien articulada, más aun si no se han podido encontrar documentos públicos del PC chileno que reflejen la supuesta participación suya en la preparación del movimiento. Sin embargo, no explica la fuerza del mito (¿será mito?) arraigado en la cultura comunista al respecto. Tampoco explica la aceptación de la tesis del “movimiento campesino dirigido por el PC chileno”, presente en los resúmenes de la historia chilena contemporánea, producidos en la URSS y países del socialismo real.

Documentos del Komintern

Inesperadamente, los documentos del Komintern llegaron a proporcionar información nueva acerca de la posición del PC chileno respecto del levantamiento de Lonquimay, de su grado de involucramiento en estos acontecimientos, así como de las formas de la inclusión de este episodio en el mito fundacional del comunismo chileno.

Los documentos kominternianos disponibles se refieren principalmente a las conclusiones internas que el PC chileno saca en los meses posteriores respecto de sus perspectivas y posibilidades de continuación. También reflejan la construcción de la interpretación de los acontecimientos en cuanto obra del accionar del PC en los informes presenciales que el entonces secretario general del PC chileno, Carlos Contreras Labarca, rinde en Moscú, en vísperas del VII Congreso del Komintern, así como las modificaciones de esta interpretación en los documentos posteriores.

No disponemos, a diferencia de en otros episodios conflictivos de la historia de Chile, de testimonios que reflejen la reacción día a día del comunismo chileno y/o de los representantes del Komintern en Chile frente a estos hechos de mediados de 1934. Esto no significa de modo alguno la ausencia de tal reacción en el momento por parte del PC chileno y sólo indica la eventual ausencia de los hombres de la Internacional en ese momento en el país, dificultades de comunicación con la Internacional o simplemente la no conservación de tales documentos en los archivos del Komintern.

Los primeros documentos del Komintern referidos al caso Ranquil son mensajes de los emisarios del Komintern desde Chile que corresponden

¹⁶ *Ibidem*, p. 63.

a enero de 1935, donde estos acontecimientos son mencionados como algo ya conocido para el destinatario, en el contexto de la presentación general de la situación política y social en el país. Entregan la visión del comunismo chileno no tanto de los hechos de Ranquil, como de sus consecuencias, así como algunas apreciaciones de los representantes de la Internacional respecto de las causas de su derrota¹⁷.

En cuanto a la interpretación desde el comunismo chileno, es el secretario general del PC chileno de la época, Carlos Contreras Labarca, quien informa detalladamente a la Internacional sobre estos acontecimientos, en su presentación ante el Secretariado abocado a temas latinoamericanos, el 25 de marzo de 1935 en Moscú, y vuelve reiteradas veces al tema en sus exposiciones posteriores¹⁸.

Sorprendentemente, ambos autores kominternianos: tanto el emisario de la Internacional en Chile como el secretario general del PC chileno en su viaje a Moscú, presentan (con bastante orgullo) el movimiento campesino de Lonquimay como preparado y dirigido por el PC. Las críticas y autocríticas se refieren a los modos y formas de esta dirección a la luz de los postulados de la Internacional, pero no se discute el hecho de la dirección partidista de la revuelta.

La evidente contradicción entre la visión que presentan estos documentos y la información e interpretación contenidas en la memoria e historiografía chilenas nos hicieron suponer en algún momento que estábamos en presencia de un caso de “mitomanía ideológica” kominterniana, es decir, la representación de los hechos en el discurso de sus militantes acorde con los imperativos ideológicos, pero ajena a la realidad. Representación que por deseo de autoconvencimiento se aceptaba como verdad en última instancia, lo que se hacía más fácil en el caso de la correspondencia o informes que se enviaban desde Chile a la sede central de la Internacional en Moscú por la lejanía y la imposibilidad de comprobar los hechos.

Sin embargo, la descripción muy detallada de los hechos en el informe que Carlos Contreras Labarca hizo en Moscú y la coincidencia de los detalles con el testimonio de Harry Fahrenkrog (si bien con interpretaciones opuestas) no permitían aceptar plenamente la hipótesis anterior.

¹⁷ Cartas del emisario del Komintern desde Chile al Lender-Secretariado Sudamericano en Moscú, 11 de enero de 1935; 14 de enero de 1935; 18 de enero de 1935; 24 de enero de 1935; RTsJIDNI, 495.106.39 (original en español).

¹⁸ Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern, 25 de marzo de 1935 (estenograma); RTsJIDNI 495.101.31 (original en ruso, traducción de Olga Lepijina) —este documento presenta el relato completo de Carlos Contreras Labarca sobre los acontecimientos de Lonquimay. Véanse también estenogramas de las reuniones del Secretariado Latinoamericano del Komintern de 27 de marzo de 1935; 22 de septiembre de 1935; 20 de octubre de 1935; 13 de noviembre de 1935 y 15 de diciembre de 1935.

Aunque compartimos la apreciación de Germán Palacios respecto de la “incapacidad material” del PC chileno, en ese momento (como también en otros), de preparar efectivamente y lanzar levantamientos revolucionarios de gran envergadura, queremos recordar que el discurso de la Internacional en esos años impulsaba a los partidos precisamente en esa dirección y, por otra parte, el sentido de la realidad no era el fuerte del movimiento comunista internacional en aquel entonces.

La solución a esta contradicción y la posibilidad de “reconciliar” la historiografía chilena respecto del tema con los documentos de la Internacional las encontramos a partir de la incorporación al debate de la tesis de magíster inédita de Jaime Flores, defendida en 1993 en la USACH y titulada “Un episodio en la Historia Social de Chile: 1934, Ranquil. Una Revuelta Campesina”.

El gran mérito de esta obra es la incorporación de un nuevo conjunto de documentos provenientes de los archivos regionales de la Araucanía, especialmente de la Corte de Apelaciones de Temuco, así como los documentos del Ministerio del Interior referidos al movimiento. Por primera vez se reconstruyen las listas y datos biográficos de los participantes en la revuelta que permiten configurar su perfil social. A su vez, el acceso a las publicaciones de la prensa no sólo nacional y regional (Temuco) sino también local (Curacautín) permite al autor hacer un seguimiento mucho más detallado y preciso de la actividad del Sindicato Agrícola de Lonquimay. Los documentos más relevantes son incorporados a la tesis como apéndice que permitirá que otros investigadores puedan recurrir al texto completo de la fuente. Por otra parte, el recurso a las fuentes de historia oral (entrevistas a participantes y testigos de los acontecimientos, así como a sus descendientes directos, realizadas a fines de los ochenta y principios de los noventa) y el buen manejo historiográfico de esta herramienta, proporcionan al trabajo un valor único.

Así, el cruce y la complementación de la información proveniente de estas fuentes y de la bibliografía chilenas y los documentos kominternianos permite aproximarnos a la reconstrucción de estas páginas olvidadas de la historia de Chile y dilucidar la lógica y dinámica de la construcción de su mito.

Orígenes del conflicto. Surgimiento del Sindicato Agrícola de Lonquimay y del liderazgo de Juan Segundo Leiva Tapia

Del conjunto de la bibliografía disponible se puede deducir que el origen del levantamiento se situaría en el conflicto en torno a las tierras colonizadas y en proceso de colonización, cuyo régimen de propiedad no

había sido establecido de manera definitiva hasta las décadas de 1920 y 1930.

Como señala Germán Palacios, “a diferencia de lo que sucede en la zona central, en que la propiedad está basada en títulos de dominio que se remontan a la Colonia, en la zona de la Frontera el problema de la propiedad estaba, aun hacia 1934, bajo la inseguridad de la posesión agrícola. Esto afectó a toda la zona y, especialmente, en el valle de Lonquimay, provocando numerosos litigios y violentas disputas entre los pretendientes a la tierra”¹⁹.

Así, según Gonzalo Vial, la zona de Lonquimay estaba disputada por las familias Puelma y Bunster que la habían ocupado desde fines del siglo XIX constituyendo una serie de fundos, por un lado, y el conjunto de colonos chilenos, en gran parte repatriados desde Argentina a principios del siglo XX y asentados en esas tierras luego de un acuerdo entre los primeros ocupantes fácticos y el gobierno chileno²⁰.

Sin embargo, si bien las tensiones en torno a la propiedad de tierras, en zonas donde ésta no está plenamente definida, es factor constante de la historia rural en cualquier país del mundo, y Chile no representa aquí ninguna excepción, el conflicto de Lonquimay no se puede entender al margen de los importantes cambios políticos que vivía Chile en las décadas de 1920 y 1930.

En primer lugar hay que considerar las políticas modernizadoras de Carlos Ibáñez del Campo, entre ellas sus intentos de regularizar la propiedad rural en el sur de Chile (Ley de Propiedad Austral). Estas políticas intentaban fomentar la colonización agrícola y, dado cierto matiz “antioligárquico” del gobierno de Ibáñez, podían considerar de manera más favorable las pretensiones de los pequeños propietarios frente a los dueños de grandes latifundios.

Es en este contexto que surge el Sindicato Agrícola de Lonquimay, una agrupación cooperativa de pequeños propietarios, arrendatarios y campesinos sin tierra de esa zona, quienes se agruparon con el objetivo de conseguir con la ayuda del gobierno la entrega de varios fundos, tanto estatales como privados, para la parcelación campesina.

Por primera vez se mencionan las cooperativas agrícolas promovidas por Ibáñez en la prensa local de Curacautín en julio de 1927. El artículo sin firma en el diario *El Comercio* (cercano al Partido Demócrata) señala: “En nuestra comuna tenemos muchos ciudadanos que podemos acogerlos a

¹⁹ Germán Palacios, *La Violencia en la Expansión de la Propiedad Agrícola* (1992), p. 55

²⁰ Gonzalo Vial, *Historia de Chile*, vol. 5 (2001).

este beneficio legal, en bien de nosotros y de nuestras familias. Y como dentro de la comuna y cerca de ella, todavía quedan terrenos fiscales de muy apreciable valor, damos el vamos de unión con el fin de aprovechar la ocasión”²¹.

En menos de un año, el 30 de abril de 1928, unas 40 personas se reunieron para formar el Sindicato Agrícola de la Comuna de Lonquimay (éste fue su nombre inicial) y el 3 de mayo del mismo año, unos 25 socios fundadores lo constituyeron oficialmente ante el Registro Civil de Lonquimay²². El acta constitutiva dice que el sindicato está formado por “propietarios y obreros, campesinos, colonos y ocupantes nacionales”, con el fin de aprovechar los nuevos beneficios legales. El lema del sindicato, tal como fue expuesto por su secretario general, Juan Segundo Leiva Tapia, en su entrevista con el Presidente Ibáñez en el mes de noviembre del mismo año, era “Poblar, producir y civilizar”.

Hasta aquí, el Sindicato de Lonquimay con sus objetivos y su lema se inscribe plenamente en los proyectos modernizadores del gobierno de Ibáñez y del eterno “sueño agrícola” de los sucesivos gobiernos chilenos. El problema de la tierra queda aún sin resolver en la región, los reclamos y protestas por desalojos, cierres de caminos y afines continúan, pero a partir de 1928 son canalizados a través del Sindicato Agrícola.

El visto bueno e incluso el apoyo de Ibáñez al Sindicato de Lonquimay es primordial para los éxitos iniciales de la agrupación que consigue la entrega y parcelación del fundo Ranquil, lo que satisface las demandas de una parte de sus miembros. Este apoyo de Ibáñez al Sindicato de Lonquimay se refleja tanto en su disposición de recibir a su líder Leiva Tapia cuando éste viaja a Santiago²³, como en la posterior correspondencia entre ambos. De hecho, Leiva Tapia recurre a Ibáñez cuando las autoridades locales se niegan a registrar al sindicato y con su ayuda revierte la medida. También, a petición del gobierno central, hace una presentación de las

²¹ Cit. por J. Flores, “Un Episodio en la Historia Social de Chile...”, p. 71.

²² Dato curioso: entre los socios fundadores figuran cuatro hermanos Leiva Tapia. En 1935 ninguno de los socios fundadores aparece entre los parceleros del fundo Ranquil.

²³ El informe sobre esa reunión con el Presidente de la República del secretario general del Sindicato de Lonquimay, Juan Segundo Leiva Tapia, aparece en el diario *El Comercio* de Curacautín el 9 de diciembre de 1928 (cit. por J. Flores, “Un Episodio en la Historia Social de Chile...”, apéndice 2, p. 213). Las expectativas que la “comprensión” del gobierno producía en los miembros del Sindicato de Lonquimay se reflejan en este informe con referencia a las palabras de Ibáñez: “Al despedirme me dijo Su Excelencia: ‘Lleve mis saludos a los habitantes de Lonquimay y dígales que el Presidente les construirá el ferrocarril lo más pronto que se pueda. [...] Díga también a sus socios colonos y ocupantes de esa zona que yo no prestaré la fuerza pública para que los desalojen [...] De alguna manera hay que castigar la mala fe de esos rematantes inescrupulosos”.

necesidades educativas de la zona de colonización campesina para la creación de nuevas escuelas.

Los primeros éxitos permiten crecer al sindicato: en septiembre de 1929 cuenta con unos 200 socios, pero en la inauguración de la Colonia Agrícola de Ranquil en enero de 1931 ya se cuentan más de 500 socios asistentes.

Esta situación de apoyo del gobierno central cambia con el derrocamiento de Ibáñez y especialmente con el comienzo del segundo mandato de Arturo Alessandri Palma. Congeladas las políticas ibañistas de colonización campesina, el gobierno de Alessandri Palma es más proclive a hacer caso a las demandas de los grandes propietarios. A partir de 1932 el Sindicato Agrícola de Lonquimay no recibe nuevas tierras para la parcelación entre sus integrantes no favorecidos con el primer reparto. Considerando las expectativas de los campesinos acrecentadas con la obtención anterior de tierras, el cambio de la política gubernamental (no sólo no entrega nuevas tierras, sino que acoge demandas patronales de desalojo de los campesinos) golpea duramente al mundo campesino de Lonquimay. El número de socios del sindicato disminuyó por la deserción, tanto de los que ya cumplieron con su objetivo de obtener tierra en Ranquil como de quienes ya no creían en la capacidad resolutoria del sindicato. Sin embargo, la asistencia a las reuniones no bajaba de 100 personas.

El sindicato tenía una importante gravitación en la región, lo que se ve reflejado en su presencia permanente en la prensa local a través del diario *El Comercio* de Curacautín, así como por su participación fundadora en el denominado Consejo Social Obrero de Curacautín, formado en julio de 1932 con el auspicio de la Agrupación Demócrata de la zona.

Hasta ese momento, coincidente con la caída de Ibáñez, podemos suponer la cercanía del Sindicato Lonquimay con el Partido Demócrata, hecho que se refleja en la militancia del presidente del sindicato, Manuel Astroza, en la atención al sindicato por parte de la prensa local de esta filiación, así como en el discurso político modernizador en general y su postura frente al gobierno de Ibáñez.

El cambio en las políticas gubernamentales respecto de la colonización campesina puede ser considerado como razón principal de la radicalización de una parte del liderazgo del Sindicato de Lonquimay, de su vinculación al comunismo chileno y su inclinación por los medios más radicales de defensa de sus demandas.

El dirigente más notorio y visible del sindicato desde un principio fue Juan Segundo Leiva Tapia (1897-1934), oriundo de esta zona cordille-

rana, nacido en Neuquén y retornado junto con sus padres a Chile en 1905. Criado en una familia de agricultores de la zona, se tituló como profesor de francés y castellano en el Instituto Pedagógico en Santiago, ciudad donde también estudió leyes. De vuelta, se habría radicado en Victoria para desempeñarse como profesor primario, a la vez que defendía causas ante los tribunales de justicia. Los testimonios de los contemporáneos lo presentan como una persona de alta conciencia social e ideas progresistas, comprometido con la causa campesina de su región.

Creemos que en esta etapa inicial de la organización social en Alto Bío Bío aún no era militante comunista, a juzgar por su participación destacada en los sindicatos legales, su apelación por la causa de los colonos de Lonquimay, que la hizo personalmente ante Ibáñez, su alta valoración de Ibáñez como Presidente, así como por la ausencia de la mención de alguna presencia comunista en esa zona o en el campo en general en toda la documentación comunista-kominterniana de los años del gobierno de Ibáñez²⁴.

El acuerdo inicial entre el gobierno de Ibáñez, los latifundistas y colonos se basaba en la confirmación de la propiedad de los terratenientes antiguos de la familia Puelma sobre sus fundos a condición de la entrega de un porcentaje de tierras para los colonos. Así fue entregado para la colonización campesina el fundo de Ranquil de 37.000 há. Según el testimonio de Harry Fahrenkrog, las tierras ofrecidas eran pocas para garantizar una economía eficiente de todas las familias postulantes, entre las cuales se encontraban tanto los colonos antiguos como los trabajadores de fundos que querían aprovechar esta oportunidad para cumplir su sueño de convertirse en agricultores independientes.

De acuerdo con el mismo autor, en la dirección del sindicato se perfilaron claramente dos opiniones: la primera, defendida por Bruno Ackerman, cercano al Partido Demócrata, que postulaba limitar el número de beneficiarios, mientras que Leiva Tapia lideraba la opción de satisfacer la solicitud de todos los postulantes, disminuyendo el tamaño de las parcelas. No creemos que la razón haya sido, como opina Gonzalo Vial, que “Leiva... era un político, y por lo tanto le preocupaba mucho que su ‘feligresía’

²⁴ Cabe recordar que la dirección oficial del PC chileno en 1927 rechazó toda posibilidad de colaboración con el gobierno de Ibáñez y fue duramente reprimida por éste. No obstante, una parte importante del PC (incluyendo a casi todos sus parlamentarios y muchos dirigentes sindicales) adhirió al ibañismo, compartiendo su discurso antioligárquico y modernizador y poco preocupados por el tema de la democracia. Sobre el PC chileno en los años de Ibáñez, véase O. Uliánova, “El Partido Comunista Chileno durante la Dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931 ...)” (2002).

podiera disminuir”²⁵. Más bien nos parece que se guiaba por un espíritu igualitarista y de justicia social, tal como lo comprendía. Tampoco tenemos antecedentes de que Leiva ya fuera en ese momento “un político”, más bien se trataba de un líder popular local, con carisma y arrastre. El peligro de la poca viabilidad económica de las pequeñas parcelas habría sido más bien subestimado, pero no planeado maliciosamente con fines políticos. A su vez, durante todo el período del gobierno de Ibáñez se mantenían las expectativas de los integrantes del Sindicato Agrícola de Lonquimay de acceder a nuevas parcelaciones de fundos, por lo que la inscripción de nuevos socios parecía justificada.

Finalmente, si bien la discusión acerca del tamaño de las parcelas fue importante en el Sindicato Agrícola de Lonquimay en el momento de parcelación de Ranquil para la definición de sus corrientes internas, al parecer no tuvo efectos en el carácter del levantamiento campesino. Según documentos escritos y fuentes orales consultados por Jaime Flores, el núcleo de los insurrectos estaba compuesto por los campesinos aún sin tierra, desalojados en otoño de 1934 del fundo Guayalí, mientras que la participación de los parceleros beneficiarios de Ranquil fue más bien forzada por los insurrectos. En otras palabras, se sublevaron no los que tenían parcelas que consideraban chicas, sino los que aun no tenían nada.

Entre 1929 y 1933 existen numerosos testimonios de los procedimientos jurídicos y solicitudes ante autoridades que emprendió el Sindicato Agrícola de Lonquimay para asegurar la tierra a sus socios. Durante todo ese período su acción fue claramente pacífica y reivindicativa. En 1931 el sindicato, entre múltiples actores sociales y políticos del país, apoya la candidatura de Montero tras el derrocamiento de Ibáñez. En su justificación de este apoyo, Leiva Tapia antepone “nuestros intereses regionales e institucionales” a “nuestros ideales meramente teóricos” y destaca que “para seguir adelante con nuestra obra necesitamos paz, tranquilidad, justicia venga de donde venga”²⁶.

Este discurso, al igual que la participación en la institucionalidad de Ibáñez y el posterior apoyo a Montero, está muy lejos de las posiciones de los comunistas chilenos en esos años. Sin embargo, la existencia misma del Sindicato Agrícola de Lonquimay, sus éxitos iniciales, su experiencia de la organización, la autoridad de su liderazgo en la zona, presentaban un escenario social y político inédito para Chile en esos años.

²⁵ Gonsalo Vial, *Historia de Chile*, vol. I (2001).

²⁶ *El Mercurio*, 4 de octubre de 1931, citado por G. Palacios (1992), p. 62.

Leiva Tapia y el PC chileno

Creemos que la vinculación de Juan Segundo Leiva al comunismo chileno habría ocurrido recién en 1933, en el congreso de la Federación Obrera de Chile (FOCH). Podría interpretarse como consecuencia de la decepción por el cambio de la actitud del gobierno de Alessandri Palma frente a la colonización campesina que propiciaba Ibáñez. Precisamente a este encuentro se refiere Elías Lafferte en sus memorias, citadas más arriba.

El mismo Leiva Tapia, en una entrevista al periódico *El Comercio* de Curacautín en noviembre de 1933, a su regreso del viaje a Montevideo y posterior relegación en Chile, atribuye su persecución a “una interpretación injusta” de su “ingreso a la Federación Obrera de Chile”²⁷. En esta frase podemos rescatar tanto la palabra “ingreso”, lo que confirma la hipótesis de su vinculación al comunismo en 1933, como ciertas características personales de este líder local. Leiva Tapia habla de “mi ingreso a la FOCH” en circunstancias de que a la FOCH se integraban entidades sindicales y ésta no tenía como miembros a personas naturales. Las palabras de Leiva Tapia reafirman su condición de líder local visible, pero pueden verse como denotación de cierto caudillismo (el sindicato soy yo) ajeno a la cultura comunista, donde el yo de los individuos se diluye en el partido.

Lafferte lo recuerda vistiendo atuendo de campesino cordillerano, pero destaca su cualidad de “hombre cultivado que argumentaba admirablemente y hablaba con lógica y al mismo tiempo con pasión”. La vestimenta, con la cual Leiva Tapia viajaría también a Buenos Aires y Montevideo, es una especie de signo de identificación, es parte de una bandera de lucha.

Leiva Tapia presentaba el currículum típico de los “cuadros revolucionarios” del siglo XX y era portador de su especial mística: proveniente de clase media, profesor titulado “conmovido por la miseria de los campesinos, había dedicado a ellos su vida, a organizarlos, a levantarlos, y para esta tarea hizo lo que debe hacer un luchador: se identificó con los campesinos pobres, pasó a ser uno más de ellos”²⁸.

Dado el nivel relevante y representatividad en el movimiento social real de Leiva Tapia, se le incorpora de inmediato a la delegación que la FOCH y el PC chileno envían al Congreso Antigüerero en Montevideo. De la descripción que Lafferte hace de este viaje se puede deducir que se trataría del debut político kominterniano de Leiva Tapia, de su actitud algo

²⁷ *El Comercio*, Curacautín, noviembre 5 de 1933 (citado por J. Flores, 1993, apéndice 2).

²⁸ Elías Lafferte (1971), p. 257.

autónoma respecto de los líderes comunistas con quienes comparte el viaje, de ausencia por momentos de temas en común. Todo eso presenta a Leiva Tapia aún como elemento externo a los códigos y lógicas del comportamiento de la iglesia comunista.

Por todo lo anterior no podemos compartir la apreciación de Gonzalo Vial de que Leiva en ese momento “se reveló comunista de fila”, ni de que “viajaba con cierta frecuencia a Montevideo, donde residía el Buró Sudamericano de la Komintern”²⁹. Si hay algo que podemos afirmar de este líder de la revuelta campesina más grande en la historia de Chile es que no fue un “cuadro” kominterniano. En los documentos del Komintern de los años 1929-1933 estos temas están ausentes y el nombre de Leiva Tapia jamás es mencionado. Más bien se trataría en 1933 de un líder social en proceso de acercamiento a la sensibilidad comunista y de asimilación a su discurso.

Dicho sea de paso, ni siquiera podría llegar a ser militante regular. Tanto la FOCH como el Congreso Antiguerrero en Montevideo, si bien se encontraban bajo el control comunista, eran considerados instancias “sociales” o “de masas”, por lo que la incorporación en éstas de “simpatizantes” y “compañeros de ruta” no militantes y con real arrastre social habría sido muy bien considerada.

El viaje terminó con el arresto y repatriación de Lafferte y Leiva Tapia, su nuevo arresto al llegar a Chile en Punta Arenas en mayo de 1933 y su relegación. A Leiva Tapia le tocó Melinka, donde permanecería hasta septiembre del mismo año, cuando tras la amnistía volvió a Alto Bío Bío. Lafferte jamás volvería a verlo³⁰.

En la entrevista concedida al diario *El Comercio* a su regreso a Curacautín, Leiva Tapia demuestra su plena identificación con la FOCH e incorpora en su vocabulario los conceptos propios del discurso comunista. Si bien a los ojos de algún cuidador kominterniano de la pureza de la doctrina el uso que él hace de la terminología comunista no es plenamente correcto, es importante el pathos revolucionario que su discurso encierra.

En vez de la apelación al gobierno y glorificación del Presidente en los tiempos de Ibáñez, aparece la apelación a la “legítima alianza entre campesinos y obreros para defenderse de esos dos poderosos aliados que estrangulan la clase trabajadora de la ciudad y del campo: El capitalismo Extranjero... y el Latifundio Feudal Burgués”³¹.

²⁹ G. Vial, *Historia de Chile*, vol. 5 (2001), p. 372.

³⁰ Elías Lafferte (1971), p. 258.

³¹ “Con el relegado de Melinka Don Juan Leiva Tapia”, en *El Comercio* de Curacautín, noviembre 5 de 1933. Citado por J. Flores (1993), apéndice 2, p. 216.

En los momentos cuando el comunismo chileno aún no tenía elaborado su propio programa agrario, Leiva Tapia lo formula por su cuenta: “La FOCH no pretende quitarle tierra a los campesinos. Todo lo contrario. La FOCH procura la entrega de la tierra al verdadero campesino, al que la trabaja. La FOCH respeta y defenderá los intereses del campesino obrero, del pequeño ocupante y colono, del propietario pobre, medio y aun del rico que administre y cultive su fundo siempre que no sea un enemigo de la transformación económica...”³²

Esta capacidad de incluir entre los defendidos por la FOCH hasta a los propietarios ricos “que administren y trabajen su fundo” superaba con creces el discurso kominterniano de la época. Respecto de la revolución, Leiva Tapia también tiene ideas propias: “que Revolución no significa otra cosa que transformación económica. Transformación que se puede llevar a cabo sin armas por un movimiento de opinión, por un cambio en la mentalidad de los hombres”³³. Nuevamente nos encontramos con una lectura muy propia y lejana de los catecismos kominternianos de la idea revolucionaria.

¿Movimiento espontáneo o insurrección preparada?

A partir de los antecedentes expuestos más arriba, podríamos reflexionar acerca del carácter espontáneo o preparado del movimiento. A los antecedentes anteriormente señalados habría que agregar los conocidos penosos efectos de la Gran Depresión en Chile y las condiciones puntuales del invierno de 1934 en la zona de los acontecimientos, tales como sus heladas excepcionales que revelaron con mayor fuerza la precariedad en la existencia de sus habitantes rurales, o el hecho también puntual, pero significativo en su contexto, de la expulsión de 64 familias del fundo Guayalí de propiedad de G. Bunster realizada ya al comienzo del crudo invierno. Instalados en un lugar que ellos mismos denominaron “Matadero”, los expulsados que habían perdido sus casas y sus siembras tenían que comenzar a rehacer su vida en medio de la nieve con temperaturas de hasta 20° bajo cero. Si bien las expulsiones y los desalojos en la zona habían sido frecuentes, éste, al parecer, por la crudeza de sus condiciones y en contraste con las expectativas creadas en los primeros años del funcionamiento del sindicato, se convirtió en la gota que rebasó el vaso. Por lo menos este grupo de personas ya

³² *Ibíd.*, pp. 216-217.

³³ *Ibíd.*, pp. 217-218.

no tenía nada que perder y estaba dispuesto a todo. Precisamente este grupo constituiría el núcleo de la insurrección, de acuerdo a la posterior documentación judicial³⁴.

Pero ¿fue su levantamiento tan espontáneo como lo plantean Reinaldo Lomboy en su novela o Germán Palacios en su estudio? Hasta hace poco todas las menciones de la presencia y/o dirección comunista en los acontecimientos provenían de los testimonios del bando opuesto, lo que permitía a los defensores de la hipótesis del movimiento espontáneo (provenientes a su vez de la cultura de izquierda) desecharlos por propagandísticos, instrumentales y/o justificatorios para la posterior represión de Alessandri Palma contra la izquierda y la oposición en general³⁵.

En este contexto, aun más sorprendentes resultan las exposiciones del entonces secretario general del PC chileno, Carlos Contreras Labarca, realizadas a su llegada a Moscú a principios de 1935 para asistir al VII Congreso de la Internacional. Contreras Labarca presenta allí una versión inédita del levantamiento de Lonquimay que no encuentra una comprobación en los documentos abiertos del comunismo chileno, incluyendo su tradición memorística y literaria.

El período que va desde fines de los años veinte hasta la segunda mitad de 1934, conocido en la historia de la Internacional como el “tercer período” (tras el primero —revolucionario— de la revolución rusa y frustradas revoluciones europeas, y el segundo —de la “estabilización parcial del capitalismo”), era considerado por el Komintern como el momento preciso para lanzar una nueva ofensiva revolucionaria, a partir de la crisis económica mundial y la efervescencia social que ésta debería provocar. Desde esta perspectiva se trataba de un período de acción. Como el objetivo planteado era la revolución socialista, los PC debían actuar apoyados exclusivamente por las fuerzas políticas que compartían el objetivo y las estrategias comunistas para lograrlo, lo que en la práctica significaba un autoaislamiento sectario de los comunistas y apelación a las intenciones revolucionarias inmediatas.

En América Latina se suponía que la revolución tendría carácter “agrario y antiimperialista”, por lo que se insistía ante los partidos en la importancia del “trabajo en el campo” (donde los PC latinoamericanos, por

³⁴ J. Flores (1993).

³⁵ De hecho, en los días posteriores al aplastamiento de Ranquil, el gobierno ordenó allanamientos en la sede del diario *La Opinión* (de tendencia socialista, aún distantes del PC), de la FECH, del Congreso de Unidad Sindical que se celebraba en Santiago, así como en una serie de sedes sindicales y de organizaciones sociales a lo largo del país. Según la prensa cercana al gobierno, en algunos casos se habrían incautado armas.

lo general, no habían tenido presencia alguna) y de fortalecer la “alianza obrero-campesina”. A su vez, por la asimilación de la situación latinoamericana a la de los países “coloniales y semicoloniales”, se insistía en la necesidad de “trabajo entre indígenas”. A partir de ahí, la idea clave del momento en el movimiento comunista del continente postulaba que la crisis provocaría la revolución irremediamente y los PC deberían estar preparados en cualquier momento para encabezar los movimientos populares, como también preparar y dirigirlos en los escenarios favorables.

De manera explícita y como en cumplimiento de las instrucciones kominternianas, el secretario general del PCCh, a su llegada a Moscú en 1935, atribuye la dirección del movimiento de Ranquil al comunismo chileno. Declara Contreras Labarca: “En Lonquimay tuvimos un levantamiento revolucionario de los obreros, campesinos e indígenas. Ocuparon por vía revolucionaria una serie de grandes latifundios, haciendas en el Sur. Este movimiento lo dirigía Komintern y los sindicatos revolucionarios, la FOCH”³⁶. He aquí la primera adjudicación oficial del PC chileno del liderazgo del movimiento de Lonquimay.

Llama la atención también la autoidentificación expresa del comunismo criollo con la Internacional, el sentimiento de ser ellos el Komintern en Chile y “dirigir las luchas” en cuanto la Internacional. Este compartir la identidad o disolver la suya propia en la universal se ha ido construyendo paulatinamente en el comunismo chileno, pero, al parecer, es la primera vez que se expresa en esta forma. Corresponde a la primera visita a Moscú de la nueva generación “bolchevizada” de dirigentes, formada en la interacción estrecha con la Internacional y más compenetrada de su lenguaje interno.

Según el secretario general del PC chileno, el partido meses antes del levantamiento “pudo introducirse en la región de Lonquimay”, ganando allí “más de cien militantes”. Como logro principal se señala que “la FOCH, es decir los sindicatos revolucionarios, pudieron crear en Lonquimay un fuerte sindicato de obreros agrícolas”³⁷.

Suena como el cumplimiento irrestricto por parte del PC chileno de las instrucciones kominternianas acerca de la alianza obrero-campesina. Pero ya hemos visto que el Sindicato Agrícola de Lonquimay no fue creatura del PC, sino que surgió al alero de la institucionalidad que el PC combatía. Las propias memorias de Elías Lafferte indican que el sindicato fue creado por Leiva Tapia, quien tomó contacto con la FOCH, cuando el sindicato ya tenía varios años de existencia. Por otra parte, más que de un

³⁶ Reunión del Secretariado Sudamericano (del Komintern) del 25.03.1935, versión estenográfica, véase anexo, documento N° 3.

³⁷ *Ibidem*.

“sindicato de obreros agrícolas” se trata de una organización de colonos. Y los “más de cien militantes” mencionados ¿no serían los restos radicalizados del otrora masivo Sindicato Agrícola de Lonquimay?

De una u otra forma, en el Congreso de la FOCH, llamado el Congreso de la Unidad y celebrado en junio de 1934, ya participó una delegación del Sindicato de Lonquimay (no hay indicación de que nuevamente estuviera representado por Leiva Tapia). Sin embargo, la noticia del comienzo de la insurrección tomó por sorpresa al PC chileno y a los participantes del congreso, incluyendo la propia delegación sureña.

Contreras Labarca postula que la insurrección en la zona de Lonquimay no era espontánea, sino que se estaba preparando, aunque no antes del 1934: “Desde el comienzo del año 1934 la Dirección del Partido concentró su atención principalmente en la región de Lonquimay para impedir el desalojo de los campesinos de sus tierras, llamar a la lucha común y a la solidaridad de todos los campesinos e indígenas de esta región”³⁸. Al parecer, se planeaban “manifestaciones armadas” para el mes de julio de 1934.

El trabajo del PC en la zona tuvo, según Contreras Labarca, expresiones múltiples: “Empezamos allí la lucha con manifestaciones parciales. Los obreros del túnel ‘Las Raíces’, los obreros de los lavaderos de oro, los obreros agrícolas, de la industria maderera, los obreros de Lonquimay y Nitrito, los indígenas de la región de Remoto”³⁹, eran las fuerzas que movilizamos a la lucha por la defensa de las reivindicaciones inmediatas de las masas, en defensa de las consignas revolucionarias, planteando la perspectiva de la ocupación revolucionaria de las tierras de los grandes propietarios”⁴⁰.

Inicio anticipado

Según Contreras Labarca, el inicio del levantamiento, planificado para el mes de julio de 1934, se provocó anticipadamente, un mes antes, por el descubrimiento de las actividades preparatorias por parte de la policía. Este descubrimiento e intento de arresto por parte de las fuerzas de orden de una reunión clandestina con participación de los delegados comunistas y dirigentes locales desembocó en un enfrentamiento.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Nombre geográfico que no se ha logrado descifrar. Por tratarse de un estenograma, puede haber errores en los nombres propios. Según otras fuentes, los indígenas que participaron en el conflicto eran de Ralco.

⁴⁰ Reunión del Secretariado Sudamericano (del Komintern) del 25.03.1935, versión estenográfica, véase anexo, documento N° 3.

El relato destaca altos niveles de organización de la actividad del PC en la zona (incluyendo dirigentes campesinos locales y delegados del PC llegados desde afuera), proporcionando detalles ausentes en cualquiera de los relatos testimoniales existentes:

“¿Que sucedió en realidad? Fue organizada una reunión de los delegados de esta región en los faldeos cordilleranos. Debían llegar a esta reunión los dirigentes responsables de organizar la lucha campesina en esta región. Debían llegar también los delegados, enviados por el Partido Comunista a esta región para organizar la lucha, es decir, todos los cuadros que permanentemente eran perseguidos por el gobierno y estaban bajo la amenaza de pena de muerte. En el transcurso de esta reunión, llegó la fuerza armada del gobierno tratando de disolver la reunión y arrestar a los comunistas”⁴¹.

Fueron estas circunstancias, junto con la decisión de este grupo de dirigentes y activistas comunistas de resistir, las que habrían gatillado, según Contreras Labarca, el levantamiento anticipadamente: “Pero nuestros compañeros llamaron a la reunión a resistir y se libró un enfrentamiento. Cuando se supo que el enfrentamiento era inevitable, la reunión decidió empezar la lucha sin esperar el mes de julio”.

Cabe destacar que la versión de Gonzalo Vial también vincula el inicio del movimiento con una reunión del Sindicato de Lonquimay donde supuestamente Leiva Tapia habría incitado a los socios del sindicato a sublevarse. Harry Fahrenkrog va más allá y postula que la fecha de inicio del levantamiento, el 24 de junio de 1934, habría sido fijada con anterioridad por los comunistas, incluso fuera de Chile, en Montevideo, durante el viaje de Leiva Tapia a ese país.

Dejando de lado la versión conspirativa de la historia y la hipótesis de la planificación de la insurrección en Ranquil por la Internacional fuera de Chile, de la que no hay antecedentes, es notoria la coincidencia de las fechas y circunstancias del anunciado inicio del levantamiento en el informe interno de Contreras Labarca y los testimonios simpatizantes del bando opuesto en el conflicto, siempre desechados por la historiografía de izquierda.

A su vez, Jaime Flores, a partir de los documentos de la Corte de Apelaciones de Temuco, donde se vio la causa de la revuelta de Ranquil, y según los testimonios de los lugareños recogidos a principios de los noventa, señala que el movimiento se inicia el 26 de junio con una reunión

⁴¹ *Ibidem*.

convocada por la directiva del sindicato so pretexto de la renovación de la directiva. Para tal efecto se reunieron en Quelleime, Ranquil, unas 80 personas. El grueso lo constituyen los campesinos del fundo Guayalí desalojados recientemente. Uno de ellos, Simón Sagredo, toma la palabra junto con Leiva Tapia y un tal Alarcón (a este último Fahrenkrog lo señala como un dirigente comunista afuerino). Los oradores indican que el objetivo real de la reunión era “cooperar a un movimiento revolucionario, de carácter económico social, que había estallado en todo Chile, dentro de cuyas finalidades debía eliminarse a los burgueses y apoderarse de sus tierras; que todos los asistentes a la reunión debían formar en las filas revolucionarias, y que el que no lo hiciera sería muerto y arrojado al río”⁴².

Este testimonio, a pesar de la pequeña diferencia de fechas (24 ó 26 de junio), confirma la versión entregada por Contreras Labarca. La identificación del “movimiento revolucionario”, a pesar de ser entregada en versión oral por participantes campesinos del mismo, demuestra la cercanía del lenguaje con el comunista de aquellos años. Incluso la mención de un movimiento de envergadura nacional, que podría sonar como una falsedad premeditada y provocación frente a un grupo campesino aislado en la cordillera, coincide con la imagen propia de grandes movilizaciones (absolutamente errónea, pero sincera) que entregan los informes del enviado de la Internacional en Chile en enero de 1935.

Es clara la intencionalidad del comienzo de la revuelta por parte de un grupo de dirigentes, entre los cuales, junto con Leiva Tapia y un “afuerino”, figuran miembros de una familia local recientemente expulsada de sus tierras. Llama la atención y parece coherente un mayor compromiso con el movimiento de los campesinos desalojados, mientras que los parceleros de Ranquil favorecidos con la repartición anterior aluden desconocimiento de las intenciones de Leiva Tapia⁴³ y de la movilización forzada.

Programa del movimiento

Según Contreras Labarca, el programa de acción del levantamiento habría sido decidido en la misma reunión, incluyendo, como veremos, los principales puntos del programa “campesino e indígena” del PC: “Así, esta

⁴² Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, “Sentencias Criminales”, 104, 1035, f. 289-289 vta. Citado por J. Flores (1993).

⁴³ Uno de los lugareños entrevistados por Jaime Flores, Sebastián Muñoz, señala que ni siquiera el dueño de la casa donde se realizó la famosa reunión, Ramón Benites, “nada sabía”. J. Flores (1993), p. 138.

reunión de obreros, campesinos, indígenas que en ese momento sesionaba en Lonquimay, adoptó una serie de importantísimas decisiones: la ocupación inmediata de los latifundios en la región, la expropiación y distribución de todos los alimentos que estaban en las bodegas de la región, en las tierras de los latifundistas y en los fundos, entrega de armas a los trabajadores de la región para defenderse de las fuerzas armadas del gobierno”⁴⁴.

De acuerdo a esta versión, el movimiento iba mucho más allá de la defensa espontánea y “desde abajo” de las tierras de colonos amenazados con el desalojo y representaba el intento de levantamiento campesino, políticamente dirigido y sustentado programáticamente, el más radical en toda la historia del mundo rural chileno. También sería una de las mayores experiencias de lucha armada del PC chileno y de sus intentos de canalizar y dirigir la violencia popular: “Fueron adoptadas una serie de decisiones de carácter técnico-militar. Se decidió organizar en la región un tribunal revolucionario para llevar a cabo de inmediato una justicia de clase”⁴⁵.

Es la única mención que hemos encontrado hasta ahora en toda la historia del comunismo chileno de su intención y disposición de llevar a cabo una “justicia de clase” por medio de un “tribunal revolucionario”. A decir verdad, ni siquiera los testimonios provenientes del bando opuesto del conflicto mencionan la existencia o intentos de organizar tales tribunales, aunque este argumento habría favorecido su discurso de denuncia de la acción del comunismo. La violencia de los insurrectos es presentada como espontánea y cercana tal vez al tradicional bandidaje rural. Lo más probable es que estamos frente a un recurso discursivo que intenta adecuar al lenguaje y expectativas comunistas de la época las acciones (“expropiación de alimentos”) y la violencia propia de una revuelta campesina.

Independientemente de si los “tribunales revolucionarios” en Lonquimay efectivamente lograran constituirse o no, este comentario de Contreras Labarca reviste importancia, pues expresa el “querer ser” del comunismo chileno del momento, su visión del modelo de acción de un verdadero partido revolucionario. Y ésta es muy distinta de la imagen de una fuerza política arraigada en movimientos sociales y partícipe de la institucionalidad vigente, que el comunismo chileno proyecta en la memoria histórica política de Chile del siglo XX, a partir de las imágenes que van desde los discursos acerca de la “redención del pueblo” de su fundador Luis Emilio Recabarren, pasando por el Frente Popular de los años treinta, hasta

⁴⁴ Reunión del Secretariado Sudamericano (del Komintern) de 25.03.35 (versión estenográfica); véase anexo, documento N° 3.

⁴⁵ *Ibidem*.

la “vía chilena hacia el socialismo” que culmina con el gobierno de la Unidad Popular y que fue abortada en 1973.

Volviendo a Lonquimay, cabe destacar que el movimiento en reiteradas ocasiones es caracterizado como el de “obreros, campesinos e indígenas” (en este orden), pero otras fuentes kominternianas coinciden con la documentación disponible en Chile, al hablar del levantamiento de colonos. Se señala la dificultad de incorporar al movimiento a los obreros del túnel Las Raíces, el grupo proletario más cercano al escenario de la insurrección, y se reprocha al PC el “trabajo insuficiente” con este sector⁴⁶. Sin embargo, es notorio que un movimiento de esta naturaleza tratara por primera vez de llegar a los indígenas, incorporando en su programa las demandas específicas llamadas a representarlos: “En esta reunión también fueron adoptadas decisiones referentes a las reivindicaciones de los indígenas mapuches acerca de la defensa de sus tierras”⁴⁷.

El programa comunista va más allá e incluye la consigna de la autodeterminación mapuche y creación de su Estado soberano: “Fue adoptada la decisión de crear una República Araucana Mapuche”. Nuevamente no sabemos si tal consigna alcanzó a ser lanzada en los días del levantamiento de Lonquimay entre las comunidades de la zona. Y nuevamente el pronunciamiento de Contreras Labarca es importante como retrato de la acción comunista ideal o deseable, como otra expresión de un “querer ser”.

Los textos kominternianos en español usan indistintamente los conceptos “araucano” y “mapuche”. Los textos en ruso usan el concepto “indio” en vez de “indígena”, pero hay que considerar que tal palabra en ese idioma y dentro de la realidad sociopolítica rusa suena exótica y no peyorativa. También en los documentos en ruso el término “araucano” se usa ampliamente, mientras que el de “mapuche” se explica como “indios mapuches”. Estas definiciones lingüísticas comprueban que el tratamiento del tema indígena en el discurso kominterniano se da claramente desde las posiciones externas, europeas, eurocéntricas. En cuanto a los conceptos de la “autodeterminación”, “república independiente”, éstos son claramente externos y propios del discurso político occidental de la época. Pero de todas formas es el primer intento de acercamiento de una fuerza política chilena a este grupo de la población en el siglo XX.

En otra presentación ante los funcionarios del Komintern, seis meses después de la primera mencionada, Contreras Labarca, junto con destacar la

⁴⁶ Carta del emisario del Komintern “Horacio” desde Chile al Secretariado Latinoamericano del Komintern en Moscú, 11 de enero de 1935.

⁴⁷ Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern, 25 de marzo de 1935 (versión estenográfica); véase anexo, documento N° 3.

debilidad del movimiento campesino en Chile, señala: “Un movimiento realmente organizado tuvo lugar sólo en 1934 en la provincia de Lonquimay. Durante todo el tiempo el centro de todo el movimiento de los campesinos fue la región mapuche. Particularmente aguda fue la lucha de los mapuches contra los colonos alemanes. El gobierno ocupó las tierras de los indios para entregarlas a los colonizadores chilenos y esta fue una de las causas principales del permanente movimiento de los mapuches...”⁴⁸

Los testimonios conocidos, entre ellos el de Fahrenkrog, no mencionan a mapuches entre los participantes del movimiento. El estudio de Jaime Flores incluye “Nóminas de sujetos involucrados en los acontecimientos de Ranquil” elaboradas por la Corte de Apelaciones de Temuco. Según estos datos, sólo el 14,29% de los implicados en el movimiento tenía a los menos un apellido mapuche. Casi todos provenían de Ralco y se desempeñaban como gañanes.

Estos datos demuestran que la participación indígena real en el movimiento fue mucho menor que la indicada o sugerida en los documentos kominternianos. La gran mayoría de los implicados poseen apellidos españoles, lo que indica su origen chileno criollo. No obstante, cabe recordar que en la etapa inicial de la actividad del Sindicato de Lonquimay, entre sus dirigentes fundacionales se encontraban los hermanos Ackerman, colonos alemanes. Jaime Flores ha recogido testimonios orales de los habitantes del lugar según los cuales, durante la revuelta, “Benigno Avello y Pedro Alarcón [supuesto dirigente comunista afuerino] defendieron a Juan Olagaray [uno de los terratenientes de la zona] de los indios”. El terrateniente, a su vez, salvó la vida a sus protectores durante la represión de la revuelta⁴⁹.

Todos estos detalles confirman el carácter “no indígena” del movimiento. No obstante el discurso del PC, que pretendía formular una propuesta a los indígenas, se podría suponer que para estos últimos tanto los terratenientes como los colonos chilenos e inmigrantes y también los activistas del PC pertenecían a la sociedad que encontraban ajena y usurpadora, en otras palabras, eran todos “huincas”.

⁴⁸ Estenograma de la conversación en el Secretariado Latinoamericano entre el camarada Kuchumov y el camarada Borques, 22 de septiembre de 1935. Borques era el seudónimo de Carlos Contreras Labarca en Moscú. Las versiones estenográficas de las presentaciones de Contreras Labarca en Moscú en 1935 se conservaron en ruso, por lo que se presentan en doble traducción, conservando los errores de percepción que dejaba la versión rusa. Así, la confusión de los conceptos colonos y colonizadores en la versión rusa lleva a presentar a los primeros con fuerte carga negativa.

⁴⁹ Cit. por Jaime Flores (1993), notas del capítulo III, nota 53, entrevista realizada en Pehuenco el 12-1-1991.

El aislamiento geográfico de la zona, su lejanía de los centros importantes de la actividad económica del país y su difícil acceso podrían ser considerados como factores que disminuirían la importancia del movimiento. Sin embargo, en la evaluación hecha por Carlos Contreras Labarca son vistos como una ventaja. Recordemos que la zona de Lonquimay está situada al oriente de la línea principal de la cordillera de los Andes y la conexión de esta región con el resto de Chile se da a través de unos pocos pasos cordilleranos, con cuevas de difícil tránsito hasta el día de hoy y muchas veces intransitables durante el invierno. El túnel Las Raíces en el actual camino internacional que va desde Victoria-Curacautín, a través de Lonquimay hacia el territorio argentino, recién se estaba construyendo en aquel entonces. Según Contreras Labarca, el plan del levantamiento suponía la posibilidad de mantener las fuerzas insurrectas con una especie de “territorio liberado” en la zona de Lonquimay, impidiendo el avance de las fuerzas del gobierno a través de los pasos montañosos: “Las condiciones geográficas de esta región son propicias para que este movimiento, este levantamiento se prolongue el tiempo suficiente para movilizar el resto de los trabajadores de otras regiones del país en apoyo de este levantamiento”⁵⁰.

Este tipo de análisis hecho por los comunistas chilenos a mediados de los años treinta hace recordar las teorías de foco guerrillero, desarrolladas en los sesenta por otras corrientes de izquierda en América Latina, de las que en esa oportunidad, y en relación a Chile en especial, el PC chileno habría sido un férreo opositor. En los años treinta las mencionadas estrategias podrían haber estado motivadas por la experiencia del comunismo chino: “distritos soviéticos” en China interior y la “larga marcha” de la expansión de la revolución hacia los nuevos territorios. De hecho, la conceptualización kominterniana de esos años postulaba la semejanza de los procesos revolucionarios en China y en América Latina, idea promovida por el jefe del Lender-Secretariado Latinoamericano, G. Sinani (cuyo seudónimo incluso alude a su interés por China), así como por el secretario del Comité Ejecutivo del Komintern, encargado entonces de América Latina, el chino Van Min, quien era precisamente el interlocutor de Contreras Labarca en la entrega de este informe.

Siguiendo la tradición del movimiento comunista, donde todo tipo de acción social se asocia con clases o partidos, el informe de Contreras Labarca entrega todos los méritos de la dirección del levantamiento al “Partido” e incluso al “Komintern”, pero no menciona ni siquiera el nombre

⁵⁰ Reunión... 25 de marzo de 1935, estenograma; véase anexo, documento N° 3.

de quien fuera conocido como el líder principal del movimiento, José Segundo Leiva Tapia (su nombre aparece de pasada en un solo documento, seis meses posterior al primer informe de Contreras Labarca). Este anonimato del dirigente llama la atención, considerando sus contactos previos con los comunistas chilenos y en vista de que su muerte heroica a la cabeza del levantamiento permitía levantar su imagen como mártir del movimiento. ¿Habrá sido cierta autonomía de Leiva Tapia en sus relaciones con el PC (demostrada ya en su viaje junto con Lafferte) la que motivó a Contreras Labarca a omitir su nombre? ¿Se trataba de un intento de evitar indagaciones acerca de la figura del líder y su pureza ideológica? ¿O tal vez la reivindicación de un líder local, no incorporado formalmente en las estructuras partidistas, debilitaría el cuadro de la dirección partidista del levantamiento y opacaría la figura del propio secretario general?

Evaluación del levantamiento por el secretario general del PC

Sin referirse detenidamente a la represión del movimiento (tema en el que centró su atención la opinión pública chilena en los meses posteriores a la revuelta), Contreras Labarca plantea en Moscú que el “plan del levantamiento fue cumplido parcialmente”⁵¹. Esto significa que si bien no se pudo llevar a cabo una insurrección de dimensiones nacionales, se produjo un hecho político local significativo.

Con la población estimada de la zona de Lonquimay en unas 1.000 familias, Contreras Labarca da el número de los participantes del movimiento como unas 1.400 personas⁵². Estos datos cuadran con las percepciones de la prensa de la época, que estima el número de participantes entre 600 y 1.500 personas. El investigador más riguroso del tema, Jaime Flores, distingue entre unos 300 y 350 participantes activos del movimiento y toda la población de la zona del Lonquimay que se vio implicada⁵³.

Carlos Contreras destaca la movilización de los trabajadores de los lavaderos de oro, puesta en duda en otras fuentes. De hecho, según las fuentes judiciales aparecen vinculados a la actividad minera un 16,07% de los implicados judicialmente⁵⁴. Es curioso que no se mencionen especialmente los colonos, considerados en todas las fuentes testimoniales como la

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ J. Flores (1993), p. 127.

⁵⁴ *Ibidem.*

principal, si no la única fuerza del levantamiento (39,29% de los implicados se identifican como gañanes y 30,36% dicen ser agricultores)⁵⁵.

La falta de éxito es atribuida por Contreras Labarca sólo y puntualmente a cuestiones técnicas superables, como la imposibilidad, por parte de los insurrectos, de ocupar unos almacenamientos de armamento⁵⁶.

Esta interpretación distanciada y estratégica del levantamiento como éxito relativo contrasta claramente con la visión de la opinión pública chilena del momento y de la memoria histórica local y nacional, para las cuales Ranquil es el sinónimo de la masacre de la que fueron objeto los insurrectos. Ante su horror no cabía medir los resultados del movimiento con la escala de “aprendizaje de las masas para las futuras batallas”. Llama la atención que Contreras Labarca no centra su análisis en la represión y sus efectos, tanto para el partido (si sus cuadros estuvieron involucrados en la rebelión) como, en el sentido más amplio, para los sectores sociales a los que se pretende defender.

¿Fue real la dirección comunista del movimiento?

La imagen del PC fuerte y eficiente, con importante presencia en el mundo campesino, poseedor de una política militar o de autodefensa, que dirige el levantamiento de Ranquil, entregada por Carlos Contreras Labarca en Moscú, contrasta fuertemente con la visión del levantamiento en cuanto movimiento espontáneo desde abajo, que la propia tradición comunista ha tratado de mantener en la historiografía y en la literatura. Tampoco calza con la visión de un PC muy debilitado por la represión de los años de Ibáñez, por la dispersión de su base sindical pampina, por el sectarismo y purgas internas, por la aparición de fuerte “competencia” en la representación del mundo popular desde la izquierda a partir de la República Socialista. De haber sido real esta dirección comunista del levantamiento, ¿por qué no está en la versión oficial de la historia del comunismo chileno? Y ¿por qué no hay documentos ni testimonios disponibles en el país al respecto?

Creemos que en vísperas del levantamiento pudo haber intentos de una vinculación más estrecha del Sindicato de Lonquimay con el comunismo chileno, una vez que sus esfuerzos de obtener la tierra por la vía legal fracasaron. Y también que fue clave aquí el cambio en las políticas agrarias del gobierno chileno desde la administración de Ibáñez que favorecía la

⁵⁵ *Ibídem.*

⁵⁶ Reunión del Secretariado... 25 de marzo de 1935, esterograma; véase anexo, documento N° 3.

colonización y apoyaba en cierta medida al Sindicato de Lonquimay hacia las políticas de Alessandri Palma, que favorecía a los grandes propietarios. En Lonquimay el resultado de esto fue la disminución del número de miembros del sindicato y la radicalización de los que quedaron, aún desprovistos de tierras y amenazados de desalojo. El vínculo inicial del Sindicato Agrícola de Lonquimay con el PC y la FOCH (prácticamente lo mismo en aquellos años) fue su secretario general, Juan Segundo Leiva Tapia, y el momento de la concreción de este nuevo vínculo se sitúa a mediados de 1933, a un año de la revuelta, en el congreso de la FOCH. Elementos del vocabulario propio del discurso comunista (aunque no plenamente interiorizados y no siempre bien utilizados según la doctrina) aparecen en el discurso público de Leiva Tapia recién a fines de 1933.

Estas fechas coinciden con la apreciación de Carlos Contreras Labarca de que el PC comenzara a ganar terreno en Lonquimay desde principios de 1934. Según el secretario general del PC chileno, esta penetración se hacía desde un principio con vistas a una posible insurrección, datos que son difíciles de comprobar.

La idea misma de una insurrección popular armada proveniente del campo, con participación de campesinos, obreros e indígenas, sintonizaba plenamente con la de “revolución agraria y antiimperialista” que era el objetivo que los partidos comunistas latinoamericanos, y entre ellos el chileno, debían perseguir. Fue su sueño y su objetivo.

Considerando la tradicional autopercepción exagerada de las acciones y potencialidades propias en el movimiento comunista, especialmente en esos años, creemos que el sonar de las armaduras y el discurso que acompañara tales intentos habrían sido mucho más imponentes que las capacidades reales del PC chileno de dirigir algún movimiento de ese tipo. Más que suficientes para hacer creer de su factibilidad a los actores sociales y políticos adversos y provocar su reacción, pero insuficientes para llevar a cabo un movimiento de las características propuestas⁵⁷.

Sin embargo, el discurso de Contreras Labarca en Moscú, el conocimiento de los detalles del movimiento, la coincidencia de los datos entregados en su informe con los proporcionados por diversas fuentes chilenas que serían publicadas años después demuestra que el PC chileno no estuvo

⁵⁷ Sin querer vienen a la mente los paralelos con la situación de 1972-1973 en Chile, en la etapa final de la experiencia de la Unidad Popular, cuando las declaraciones belicosas de los líderes del llamado “polo revolucionario” de la UP ayudaron a convencer a los políticos de oposición y a los sectores medios del país de la intención de la izquierda de realizar un autogolpe “revolucionario”. Los trágicos acontecimientos posteriores demostraron que era un *bluff* y que las fuerzas políticas involucradas no tenían capacidad operativa para las acciones anunciadas.

plenamente ajeno al levantamiento de Ranquil. ¿Pero cuál habría sido el grado de su presencia real en los hechos y el grado de su posible influencia en ellos? ¿Cuáles habrían sido los alcances de la política militar e insurreccional del PC?

Todas las publicaciones chilenas al respecto nombran entre posibles “comunistas” en la revuelta de Lonquimay al propio Leiva Tapia y a un tal Alarcón, afuerino, desconocido en la historia del PC. Poco para considerar la dirección comunista del movimiento. Contreras Labarca en cambio habla de la presencia de varios cuadros comunistas de primer nivel en Lonquimay en vísperas del movimiento, cuyo descubrimiento en la reunión del sindicato el 24 (¿26?) de junio de 1934 gatillara la insurrección. Para este dato no se encontraba comprobación empírica, hasta que en las listas de los participantes implicados judicialmente, confeccionadas por Jaime Flores, apareció Higinio (Riginio, equivocadamente en la lista) Godoy Ortega, zapatero de 40 años proveniente de Concepción y dirigente de la FOCH. Este descubrimiento confirmó las afirmaciones de Contreras Labarca en Moscú respecto de los esfuerzos del PC para penetrar la zona y su Sindicato Agrícola, así como de la presencia de los dirigentes máximos del PC en la revuelta.

Higinio Godoy fue nombrado múltiples veces en los documentos kominternianos de los años anteriores en su calidad de secretario general del PCCh en 1928-1930. Efectivamente era zapatero, autodidacto, se le describe en los documentos privados del Buró Sudamericano como una persona de gran abnegación, pero de formación escasa. Su dirección fue intervenida por el buró para contrarrestar la influencia del “revisionista” (para el BSA) grupo de Manuel Hidalgo. Una vez defenestrado Hidalgo, Higinio Godoy fue reemplazado en la dirección del PCCh por el equipo encabezado por el abogado Carlos Contreras Labarca como secretario general y el obrero porteño Galo González como hombre de confianza del Buró Sudamericano en el puesto del secretario de organización. Sin embargo, no hay ningún documento que cuestione la calidad de militante ejemplar y de dirigente leal y abnegado de Higinio Godoy. Su presencia en Lonquimay es la presencia del PC y concuerda plenamente con lo indicado por Carlos Contreras respecto de los cuadros comunistas involucrados en los acontecimientos.

La presencia física y la participación de los dirigentes del PCCh en el levantamiento no implica aún su influencia decisiva en el mismo. Creemos que confluyeron en el estallido de la revuelta de Ranquil factores múltiples. Los planes y preparativos del PC chileno se sobreponen a una situación de frustración social por expectativas no cumplidas, agudizada en

el momento preciso por los desalojos recientes. Es probable que el inicio del movimiento fuera precipitado por la gente del PC, tal como lo describe Carlos Contreras, pero el desarrollo de los acontecimientos, reconstruido en la tesis de Jaime Flores, corresponde más bien a la dinámica propia de una revuelta campesina que a un movimiento político insurreccional dirigido por el Partido Comunista.

Sin embargo, el discurso de Carlos Contreras corresponde plenamente a la autopercepción de la Internacional y la versión entregada por el secretario general chileno no es puesta en duda por los funcionarios del Komintern encargados de América Latina. El PC chileno aparece ante la Internacional como un partido fuerte, capaz de promover movimientos de gran envergadura, buen seguidor de la línea que postulaba una nueva etapa de revolución mundial a partir de la crisis económica internacional. En la historia interna del Komintern, la insurrección de Lonquimay queda inscrita como una gran acción del PC chileno.

No obstante, en ese momento del máximo reconocimiento de la acción del PC chileno en Lonquimay comienza la articulación de su olvido. Mientras el secretario general del PCCh destaca los méritos del partido en el seguimiento de la línea insurreccional del “tercer período”, la Internacional ya había cambiado el curso frente al auge del nazismo y del fascismo en Europa. La nueva línea propuesta a los partidos era la de los “frentes populares”, que implicaba la construcción de alianzas amplias con diversas fuerzas políticas no sólo de izquierda, sino de centro. Aspirar a tales alianzas suponía dejar de lado proyectos insurreccionales. Pero la primera evaluación de los resultados de la revuelta de Ranquil fortalecería en el comunismo chileno su convicción en la certeza del camino del “tercer período”.

Evaluación del levantamiento: el tema campesino e indígena se instala en el PCCh

Junto con la evaluación de los resultados del levantamiento de Ranquil, por primera vez aparece a principios de 1935, en los documentos kominternianos referentes a Chile, el tema indígena estrechamente ligado al tema campesino. En los años previos, en la documentación de la Internacional respecto de Chile, encontramos apenas unas pocas consignas de la necesidad de fortalecer la “alianza obrero-campesina” (en los mensajes al PC chileno desde diversas instancias de la Internacional), junto con la constatación de la debilidad de las posiciones del PC chileno en el campo (en

los informes desde Chile, elevados tanto por la dirección comunista local como por los emisarios kominternianos en el terreno).

Frente a la imagen del comunismo chileno, consensuada en la historiografía, en las memorias provenientes del interior del movimiento y de los mismo documentos del Komintern, en cuanto fuerza política arraigada principalmente en los enclaves mineros y con cierta presencia en los sectores urbanos, la visión optimista de la influencia comunista en las zonas rurales y especialmente indígenas que proyectan los documentos de 1935 aparece sorprendente e inesperada.

Este optimismo de los informes puede ser interpretado en primer lugar como una expresión de “deber ser”, a partir de las expectativas del auge de insurrecciones campesinas, entre las cuales la de Lonquimay habría sido la primera golondrina. Creemos que a su vez la dispersión de la tradicional base social pampina de la FOCH y del PC motivaron a este último a buscar presencia en otros sectores de la sociedad chilena, donde se percibían chispas de efervescencia social. Recordemos que en esa dirección impulsaba al comunismo chileno la Internacional, que con el postulado de la “revolución agraria y antiimperialista” en América Latina exigía a los partidos el “trabajo en el campo”.

El 11 de enero de 1935 el emisario del Komintern “Horacio” informaba que “la efervescencia en toda la zona central y sur continúa con numerosas huelgas y manifestaciones de obreros agrícolas, inquilinos, colonos y mapuches”⁵⁸.

Se mencionan luchas sociales en el campo, de las cuales no encontramos otros testimonios: “En Los Ángeles se ganó una huelga con 2.000 obreros agrícolas e inquilinos. Formaron un sindicato FOCH con 700 miembros”⁵⁹. Para la historia rural chilena, ambas cifras parecen extraordinariamente altas, comparables sólo con los movimientos campesinos de la época de la reformas agraria de los años 60-70.

Junto con el tema campesino se introduce el tema indígena. Según el enviado de la Internacional, en la segunda mitad de 1934, es decir inmediatamente después de la revuelta de Ranquil, se habría celebrado en alguna parte del sur de Chile un “congreso araucano con participación de 2.000 delegados” que habría aprobado “un pacto de alianza con la FOCH”⁶⁰. De ser efectivo este hecho, se trataría de la primera experiencia política de los grupos mapuches a través de partidos políticos chilenos.

⁵⁸ Carta del emisario del Komintern desde Chile, 11 de enero de 1935; véase anexo, documento N° 1.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

“No conozco el texto del pacto”, señala “Horacio”, “pero el Congreso fue un éxito nuestro de trascendencia. El delegado de la FOCH fue aclamado y declarado hermano”⁶¹. Incluso si la presentación numérica del congreso fuese exagerada, el contacto del comunismo chileno con el mundo mapuche es notorio.

Programa indígena del PC: Devolución de tierras a la República Araucana

Más notorio aun es el programa de lucha y las consignas que el PC lleva al mundo indígena: “la cuestión de la devolución de las tierras y libertad para construir una república”⁶². Recordemos que el programa comunista del levantamiento de Lonquimay, tal como fue reseñado por Contreras Labarca en Moscú, también llevaba como punto central de sus tesis dirigidas a los indígenas la idea de una “República Araucana”. Encontramos aquí la primera mención en la historia contemporánea de Chile del planteamiento de la autodeterminación estatal de los pueblos originarios y esta reivindicación étnica sería aportada a las elites indígenas por una fuerza política externa, chilena y universalista. El carácter externo de la propuesta se lee incluso en su semántica: la república que se propone es “Araucana” y no “mapuche (pehuenche-huilliche, etc.)”, como podría sonar su idea en el caso de provenir del interior del movimiento indígena.

A partir de la lógica kominterniana, la consigna no sorprende, pues es acorde con la visión soviética de la “política de las nacionalidades” que suponía “el derecho a la autodeterminación hasta la separación y creación de un Estado propio”. Refleja también una mayor sintonía del comunismo chileno con esta visión que con la identidad conquistadora y unitarista del Estado-nación chileno, así como su lejanía de la sensibilidad y los intereses de los agricultores asentados en esa parte del país.

La propuesta de la república indígena al parecer tomó por sorpresa incluso a los líderes mapuches. El delegado de la Internacional señala que las consignas de la devolución de las tierras y de la república son “lo que más impresionó” y continúa: “La cuestión de la república araucana se discute en todas las reducciones”⁶³.

Incluso considerando la exageración típica de la envergadura y el impacto de su acción, propia de la autopercepción de cualquier fuerza

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Ibíd.*

política y muy en especial de las fuerzas contestatarias y del comunismo en general, se trataría, al parecer, de los primeros indicios de proporcionar un carácter político a las demandas indígenas. Por pocos que pudieron haber sido los líderes mapuches de entonces que captaron el contenido político de las demandas y adhirieron a ellas, es indudablemente un antecedente importante en la historia del movimiento indígena chileno del siglo XX.

Mientras tanto, el delegado de la Internacional en Chile insiste, en sus mensajes posteriores, en la importante presencia del PC en el mundo indígena y campesino del sur del país. Reflejando las expectativas de que el movimiento de Ranquil habría sido sólo el inicio de un movimiento de mayor envergadura, “Horacio” señala en su siguiente carta, despachada 3 días después de la anterior, el 14 de enero de 1935: “Por donde el descontento es más ardiente es sin duda entre los obreros agrícolas, inquilinos, colonos y mapuches de toda la región del Sur, desde Talca y Concepción hasta Temuco. En el correr del año el P. y la FOCH han hecho progresos de influencia y en parte de organización entre estos sectores. Los progresos son especialmente rápidos entre los mapuches. Ya les informé de la resolución del reciente congreso araucano de pacto con la FOCH y la popularidad que empieza a tomar la consigna de república araucana”⁶⁴.

Llaman la atención las apreciaciones de “Horacio” acerca de la presencia de indígenas en las filas del PC: “Hace un año el P. tenía dos o tres araucanos entre sus miembros: como detalle demostrativo, en una reciente conf. zonal del partido cerca de Concepción, en una región que comprende reducciones araucanas, de 25 participantes, 16 eran araucanos”⁶⁵.

El PC chileno post Ranquil visto por el delegado kominterniano

Según “Horacio”, la percepción de los éxitos propios en la zona junto con la visión del levantamiento de Ranquil no como una derrota y masacre, sino como la primera señal de una futura rebelión en las zonas rurales e indígenas del sur de Chile, llevó al PC chileno en la segunda mitad de 1934 a pensar en la organización de nuevos movimientos armados: “En una región indígena, Cunco, existe ahora un gran descontento y posibilidades de lucha; nuestros amigos⁶⁶ proponen una insurrección. El B. P. se ha

⁶⁴ Carta del emisario del Komintern desde Chile, 14 de enero de 1935; véase anexo, documento N° 2.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ “Nuestros amigos” era la forma coloquial de referirse a los PC locales en el lenguaje privado del Komintern y después del PC soviético.

planteado la perspectiva de una insurrección en las tres provincias (soviética). En relación a eso apareció la proposición de enviar instructores militares”⁶⁷.

Incluso al experimentado delegado de la Internacional, promotor de las políticas insurreccionales del “tercer período”, le parecen exageradas estas propuestas de insurrecciones armadas inmediatas. “El conjunto del problema se plantea falsamente”, señala “Horacio”, quien insiste en cambio en la necesidad de “instructores políticos”.

Su recomendación al PC chileno es “conducir el descontento por la vía de la lucha por las reivindicaciones económicas y políticas parciales, hilvanándolas y ampliándolas cada vez más”. El enviado de la Internacional privilegia con claridad la organización de huelgas a la de insurrecciones, aunque no descarta “resistencias armadas a los desalojos” y “manifestaciones armadas”:

“Las formas hacia donde el P. y FOCH deben orientar su esfuerzo en este momento son las huelgas (hasta ahora sólo una pequeña minoría ha entrado en huelgas parciales aisladas, y la causa más importante de esto es la falta de orientación de nuestros agitadores hacia las huelgas); la resistencia al pago de los impuestos y las deudas, la resistencia colectiva y armada a los desalojos, las manifestaciones y manifestaciones armadas”⁶⁸.

Si bien las diferencias entre resistencias a desalojos y manifestaciones armadas por un lado y las insurrecciones podrían ser más bien escolásticas y difícilmente perceptibles para la militancia, llama la atención el reproche al PC chileno de olvidarse de las reivindicaciones concretas de sus bases sociales y de las huelgas como forma de lucha. “La insurrección se contraponen a las huelgas y demás demostraciones porque ellas pondrán sobre aviso al gobierno y la insurrección será sofocada antes”, señala “Horacio”.

Durante toda la existencia previa del comunismo chileno su fuerte estaba precisamente en su capacidad de atender las reivindicaciones de los grupos mineros y obreros que formaban su base social, mientras que una de sus debilidades, desde el punto de vista kominterniano, radicaba en su poca capacidad para el trabajo clandestino y poco interés por el trabajo “de autodefensa” y militar.

La imagen del PC chileno que proyectan estos documentos de principios de 1935, ansioso de insurrecciones inmediatas y enviando “instructores militares” a las zonas indígenas, dista mucho de la imagen tradicional

⁶⁷ Carta... 14 de enero de 1935; véase anexo, documento N° 2.

⁶⁸ *Ibidem*.

que conservan la historiografía y las memorias. ¿Será la interpretación del delegado kominterniano la que transforma de esta manera la realidad y tal vez la adapta a los esquemas con los que el Komintern se encontraba en otros países? ¿O el triunfo de esta línea dura e insurreccional habría sido el resultado de la “bolchevización” del PC chileno diseñada por la Internacional unos años antes, valiéndose de las purgas y el alejamiento de los líderes históricos, del cambio generacional en la conducción del partido?

El delegado de la Internacional no se oponía a la idea de la insurrección, predominante, según él, en la directiva comunista chilena, sino que pretendía mejorar la estrategia de su preparación. Su visión de las perspectivas de levantamiento popular en el sur son igual de optimistas: “Recientemente se había dado la orden de manifestación en una región, y se calcula que en varios kilómetros alrededor de 2.000 campesinos y mapuches se habían puesto en marcha para concertarse...” No queda clara la finalidad de un movimiento de esta envergadura, pues el delegado se limita a señalar que “los dirigentes dieron contraorden y salieron a atajar la manifestación que no tenía objeto”⁶⁹.

Persisten aún en el comunismo chileno y en la delegación del Komintern en el país las expectativas de un nuevo auge del movimiento en el Alto Bío Bío, para lo que se recurre a la opinión de un supuesto grupo de sobrevivientes refugiados en Argentina⁷⁰. La opinión que más suena a leyenda o rumor: “En Lonquimay mismo, por ejemplo, los colonos cuentan que en invierno volverán a levantarse y que esta vez no serán derrotados fácilmente. Es la idea de un grupo de refugiados en la frontera argentina que se mantiene en comunicación con los colonos de la región. El Partido y la FOCH encabezarán nuevamente esa y cada lucha...”⁷¹

Esta frase del informe de “Horacio” demuestra tanto la profundidad de la convicción de que el movimiento realmente había sido dirigido por el PC, como el desconocimiento igual de profundo de la gravedad del impacto de la represión que sufrió el movimiento. La primera podría haberse originado en el autoconvencimiento de que cualquier auténtico movimiento revolucionario no sería posible sin el PC, el segundo es un ejemplo de la administración de derrotas como esperanzas, propia del discurso comunista no sólo en Chile.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ La existencia de los grupos de sobrevivientes refugiados en Argentina, a los que los funcionarios transandinos se niegan a extraditar, es comprobada por el estudio de J. Flores. No obstante, no hay indicios de nuevas iniciativas insurreccionales provenientes de esos grupos (J. Flores, 1993, p. 120, basado en los archivos del Ministerio del Interior).

⁷¹ Carta... 14 de enero; véase anexo, documento N° 2.

En su conjunto, las opiniones vertidas por “Horacio” en estas cartas de enero de 1935 demuestran una clara inclinación tanto del PC chileno como del delegado kominterniano en Chile por la vía insurreccional. La posibilidad de aprovechar las tensiones y la agitación social provocadas por la crisis económica, para levantar una insurrección, se ven reales. Por primera (y única) vez en la historia del comunismo chileno las posibilidades de la revolución se vinculan con la idea de un movimiento insurreccional proveniente del campo. Esta opción se fundamenta en la imagen del levantamiento de Lonquimay dirigido por los comunistas. El levantamiento se presenta no como un caso único y aplastado de una vez por la represión, sino como apenas el comienzo de un gran movimiento popular rural. Esta estrategia se apoya a su vez con el cuadro de una supuesta importante influencia del comunismo entre los sectores campesinos e indígenas del sur del país. Incluso suponiendo cierto grado de exageración en la descripción de esta influencia, el mismo acercamiento del comunismo chileno al mundo campesino e indígena puede ser catalogado como un hecho nuevo de su política. Más notorio aun es el hecho de que este acercamiento se produce al son de las consignas insurreccionales en las postrimerías del llamado “tercer período” kominterniano.

Sin embargo, a principios de 1935, cuando el PC chileno, asesorado por “Horacio”, preparaba una insurrección campesina, y el delegado de la Internacional estaba muy preocupado en separar aguas entre la vocación insurreccional comunista y la de otras fuerzas políticas chilenas (“esto es doblemente importante porque en muchos amigos la idea del levantamiento que se relacione con los militares ibañistas-grovistas no es ajena”), la Internacional ya había dado el paso fundamental en el cambio de rumbo de sus políticas, dejando de lado las expectativas de revolución inmediata realizada a solas por los comunistas e instando a sus partidos a formar amplias alianzas antifascistas en torno a programas moderados de frentes populares. En Chile, no obstante, el nuevo curso aún era desconocido.

Será con la estadía prolongada en Moscú del Secretario General del PC chileno, Carlos Contreras Labarca, y su participación en el VII Congreso del Komintern, así como con el envío a Chile del nuevo “instructor” de la Internacional, el controvertido peruano Eudocio Ravines, que el comunismo chileno también se plegaría al Frente Popular en el transcurso de 1935. Implicaría dejar de lado expectativas insurreccionales y reencontrarse exitosamente con las raíces sindicales y aliancistas del movimiento. Esta nueva línea política predominaría en el PC chileno hasta el 1980.

ANEXO

Los documentos que se reproducen a continuación provienen de los archivos de la Internacional Comunista, conservados en Moscú y desclasificados en los últimos años. Hemos escogido para esta publicación fragmentos de documentos de principios de 1935 que reflejan la interpretación que tanto un emisario de la Internacional en Chile como el secretario general del Partido Comunista de Chile, Carlos Contreras Labarca, entregaron en Moscú sobre el levantamiento de Lonquimay. Se trata de los primeros documentos del Komintern relativos a Chile, donde aparece el tema de la presencia del comunismo chileno en el campo y en el mundo mapuche. El tono de estos textos es característico del lenguaje comunista de la época, que expresa sus expectativas de una pronta revolución mundial y busca sus indicios en cada acontecimiento político o social.

Los dos primeros documentos corresponden a cartas enviadas desde Chile por un emisario de la Internacional conocido bajo el seudónimo de “Horacio”. No hemos logrado establecer su verdadero nombre. El envío de emisarios del Komintern a Chile se hizo habitual desde fines de los años 1920, y éstos en su mayoría eran funcionarios latinoamericanos de la Internacional (argentinos, brasileños u otros). El tercer documento contiene fragmentos del informe que el secretario general del PCCh, Carlos Contreras Labarca, entregó en Moscú a los encargados de América Latina de la Internacional, encabezados en ese momento por el chino Van Min. Esta conversación, sostenida en ruso, con la participación de un traductor, fue registrada taquigráficamente en ruso y después transcrita, por lo que puede haber posibles errores en nombres propios, geográficos y siglas.

1. Carta (fragmento)

De: “Horacio”, emisario del Komintern (desde Santiago)

A: Secretariado (Lender) Latinoamericano en Moscú

1935: 11 de enero¹

[...] Hay varias huelgas parciales en Santiago: metalúrgicos y baldosistas. Acaba de ganarse una huelga marítima en Arica que detuvo durante varios días los materiales de tránsito a Bolivia. Carezco de detalles aún. En Valparaíso continúan casi diariamente las huelgas de navegantes: esta semana con motivo de la salida de un vapor tripulado con krumiros se hizo una demostración de mil personas en el puerto chocando con carabineros. La efervescencia en toda la zona central y sur continúa con numerosas huelgas y

¹ Idioma original: español. Del archivo RTsJIDNI (Centro Ruso para la Conservación y Estudio de los Documentos de Historia Contemporánea), f. 495, col. 106, c. 39.

manifestaciones de obreros agrícolas, inquilinos, colonos y mapuches. En Los Angeles se ganó una huelga de 2.000 obreros agrícolas e inquilinos. Formaron un sindicato FOCH [Federación Obrera de Chile] con 700 miembros. El Congreso araucano con participación de 2.000 delegados, aprobó un pacto de alianza con la FOCH. No conozco el texto del pacto, pero el Congreso fue un éxito nuestro de trascendencia. El delegado de la FOCH fué aclamado y declarado hermano. Su intervención fué a base de nuestras consignas para los mapuches: lo que más impresionó fué la cuestión de devolución de las tierras y libertad para constituir una república. La cuestión de la república araucana se discute en todas las reducciones. [...]

2. Carta (fragmento)²

De: un emisario del Komintern (desde Chile)
 A: Secretariado (Lender) Latinoamericano en Moscú
 1935: 14 de enero

[...] Por donde el descontento es más ardiente es sin duda entre los obreros agrícolas, inquilinos, colonos y mapuches de toda la región del Sur, desde Talca y Concepción hasta Temuco. En el correr del año el P. [Partido Comunista] y la FOCH [Federación Obrera de Chile] han hecho progresos de influencia y en parte de organización entre estos sectores. Los progresos son especialmente rápidos entre los mapuches. Ya les informé de la resolución del reciente congreso araucano de pacto con la FOCH y la popularidad que empieza a tomar la consigna de república araucana. Hace un año el P. tenía dos o tres araucanos entre sus miembros: como detalle demostrativo, en una reciente conf. [conferencia] zonal del partido cerca de Concepción, en una región que comprende reducciones araucanas, de 25 participantes 16 eran araucanos. Parte de las organizaciones del P. y de la FOCH en la región, tienen una posición de pasividad. Faltos de toda perspectiva revolucionaria, frenan el descontento y esperan sentados el cuartelazo. Esta corriente por su carácter es la más peligrosa en el partido (no se manifiesta sólo en el Sur, como uds. saben sino en todo el país y es posiblemente en Santiago donde es más fuerte). Al mismo tiempo los camaradas y organizaciones que toman una posición combativa, verdaderamente revolucionaria, adolecen de una falla seria en su trabajo: se olvida la lucha por las reivindicaciones económicas y políticas parciales, utilizando las diferentes formas, y se planea como única perspectiva, en los lugares donde el descontento desborda, la insurrección armada. La falta de una lucha bastante amplia por las reivindicaciones fué la falla más importante en Lonquimay (de haber existido esa lucha con la inten-

² Idioma original: español. Al parecer, se trata del mismo autor del documento anterior (1). Del archivo RTsJIDNI (Centro Ruso para la Conservación y Estudio de los Documentos de Historia Contemporánea), f. 495. col.106, c. 39.

sidad que era posible, la insurrección una vez comenzada se hubiera extendido rápidamente a toda la región circundante). En una región indígena, Cunco existe ahora un gran descontento y posibilidades de lucha; nuestros amigos proponen una insurrección. En el B.P. [Buró Político] se ha planteado la perspectiva de una insurrección en las tres provincias (soviética [se refiere a la formación de soviets]). En relación con esto apareció la proposición de enviar instructores militares. El conjunto del problema se plantea falsamente. El camino de la insurrección no es el de declarar la insurrección. Una insurrección soviética que abarque alguna o algunas provincias no es una cosa descartada sino al contrario. Lo mismo una insurrección araucana por su independencia o insurrecciones campesinas. Hoy la tarea del P. fundamental no es la preparación militar de la insurrección designándose algunas provincias. La tarea fundamental es conducir el descontento por la vía de la lucha por las reivindicaciones económicas y políticas parciales, hilvanándolas y ampliándolas cada vez más. Las formas hacia donde el P. y FOCH deben orientar su esfuerzo en este momento son las huelgas (hasta ahora sólo una pequeña minoría ha entrado en huelgas parciales aisladas, y la causa más importante de esto es la falta de orientación de nuestros agitadores hacia las huelgas); la resistencia al pago de los impuestos y las deudas, la resistencia colectiva y armada a los desalojos, las manifestaciones y manifestaciones armadas (estas son perfectamente posibles: recientemente se había dado el orden de manifestación en una región, y se calcula que en varios kilómetros alrededor de 2.000 campesinos y mapuches se habían puesto en marcha para concertarse, pero los dirigentes dieron contraorden y salieron a atajar la manifestación no tenía objeto). La insurrección se contrapone a las huelgas y demás demostraciones “porque ellas pondrán sobreaviso al gobierno y la insurrección será sofocada antes.” A través de todas estas luchas parciales debe propagarse el programa de la revolución obrera y campesina) reparto de tierras, soviets etc.) Solamente organizando estas luchas la necesidad de la insurrección aparecerá comprensible para la mayoría. Este planteamiento no significa postergar la insurrección, sino precisamente hacerla posible, prepararla realmente. En este momento ... [ilegible] pero no están en actividad. Solamente a través de estas luchas la necesidad de la insurrección aparecerá comprensible para la mayoría. Este planteamiento no significa postergar la insurrección, sino precisamente hacerla posible, prepararla realmente. En este momento en la región carbonífera y en los centros industriales de la región, el trabajo del P. y la FOCH está en retraso en relación con el trabajo en el campo (eso no es lo más grave, sino no hay progresos en todo el último período, lo que dice de la falta de orientación del P.). Estaremos lejos aún de haber minado la influencia de los partidos burgueses de la oposición; esto es doblemente importante porque en muchos amigos la idea de un levantamiento que se relacione con los militares ibañistas-grovistas no es ajena. Debe ser claro que lo dicho en ningún caso significa que debemos prohibir o frenar levantamientos armados: por el contrario, una huelga puede transformarse en levantamiento armado, y lo mismo cualquiera de las otras formas de lucha que había antes. La ocupación de tierras puede tomar el mismo camino; es

más, seguramente se transformará en lucha armada. En Lonquimay mismo, por ejemplo, los colonos cuentan que en el invierno volverán a levantarse y que esta vez no serán derrotados fácilmente. Es la idea del grupo de refugiados en la frontera argentina, que se mantiene en comunicación con los colonos de la región. El P. y la FOCH encabezarán nuevamente esa y cada lucha, pero de lo que se trata es saber cual es el camino de la insurrección, cuales son las consignas y las formas de la lucha que conducen a las masas por este camino. El P. no puede limitarse a tener en cuenta el deseo de la lucha de los sectores aislados, sino que debe conducir por el camino que ya es claro para esos sectores, a la masa, que debe rodear cada insurrección de la solidaridad y la simpatía que necesita. El partido, pulsando el sentimiento de la masa, gestando y apoyando cada manifestación revolucionaria, no puede diluirse en la masa. En la medida que el P. renuncia a orientar el descontento y va sólo detrás del descontento, deja de ser vanguardia y renuncia a su rol. En parte hay eso en la posición de los amigos, y en parte olvido de las etapas, de las tareas elementales de táctica, cuando se salta por encima de las tareas obligatorias y se le dice a los que reclaman la dirección del P. que deben lanzarse a la insurrección como única forma de lucha. Cuando se propone enviar instrucciones militares, como primera medida del B.P. con respecto a la situación en el Sur, hay que contestar que se deben enviar instructores políticos, que esos instructores, como una parte inseparable actual de su tarea, deben llevar instrucciones sobre organización militar de autodefensa, sobre armamento, etc., visando las necesidades inmediatas de lucha y las posibilidades también inmediatas de su extensión y transformación. Esto que se refiere a los instructores, es un ejemplo ilustrativo de la posición que en mi opinión debe asumir la dirección de P. en su conjunto, las tareas del P. se refieren al desencadenamiento y ampliación de las luchas, a su politización. Rechazar el planteamiento exclusivo o principal de la insurrección, significa destacar el retardo del P. y superarlo, teniendo en vista precisamente el papel que juega el P. en la transformación de la crisis actual en crisis revolucionaria [...].

3. Transcripción de reunión del Secretariado Latinoamericano realizada en Moscú (fragmentos de estenograma)³

1935: 25 de marzo

VAN MIN⁴. Compañeros, nuestra reunión de hoy está dedicada particularmente a la cuestión chilena. Ustedes saben que en el Komintern son muy

³ Idioma original: ruso. La traducción al español es mía. Este documento se conservó en ruso, en archivos del Komintern (f. 495, col. 101, c. 31), por lo que las palabras de Carlos Contreras Labarca se entregan en doble traducción.

⁴ Secretario del Comité Ejecutivo del Komintern que en 1935 estuvo a cargo de América Latina. Dirigente comunista chino que pertenecía al ala más pro-soviética dentro del PC chino; nunca confió plenamente en Mao. Después de la guerra volvió a la URSS, donde vivió sus últimos años.

pocos los compañeros que conocen bien los acontecimientos *en Chile*. Actualmente allá se desarrollan unos acontecimientos extraordinarios. Por esto, pido que los compañeros chilenos nos cuenten qué es lo que sucede allá, cómo se vislumbra el desarrollo ulterior de los acontecimientos y qué tipo de ayuda les debe prestar el Komintern.

¿Hay otras preguntas? No. Entonces se aprueba la agenda. Tiene la palabra el compañero Borques⁵.

BORQUES: Compañeros, como se sabe, la crisis en Chile empezó en el año 1930 y se reflejó en la economía de Chile más que en las economías de otros países de Sudamérica. La influencia destructora de la crisis en la economía de Chile causó una verdadera catástrofe. Incluso los órganos oficiales del gobierno se vieron obligados a reconocer que la situación en el país es la misma que durante los años de la hambruna [...].

[...] En lo que se refiere a los campesinos, éstos también luchan y sus luchas tienen una gran importancia. Una serie de fundos fueron ocupados por los campesinos. Este movimiento tuvo su punto culminante en una manifestación de los campesinos y obreros en Lonquimay en el año 1934, donde participaron los indios mapuches. Esta manifestación fue dirigida contra el imperialismo y los terratenientes. Ellos ya representan una fuerza revolucionaria de primera magnitud. Los indígenas en su congreso, del cual hablaré más adelante, adoptaron una serie de decisiones importantes.

[...]

En este movimiento revolucionario el rol dirigente del proletariado se manifiesta más y más claramente. En lo que se refiere a los sindicatos revolucionarios, a la FOCH, su papel se manifestó con más claridad en varios casos en Lonquimay. Tenemos allí los primeros hechos concretos de la alianza de los obreros, campesinos e indígenas mapuches contra el gobierno de Alessandri, contra los terratenientes y la burguesía.

[...]

En Lonquimay tuvimos un levantamiento revolucionario de los obreros, campesinos e indígenas. Ocuparon por vía revolucionaria una serie de grandes latifundios, haciendas en el Sur. Este movimiento lo dirigía Komintern y los sindicatos revolucionarios, la FOCH. Desde el comienzo del año 1934 la dirección del partido concentró su atención principalmente en la región de Lonquimay para impedir el desalojo de los campesinos de sus tierras, llamar a la lucha común y a la solidaridad de todos los campesinos e indígenas de esta región.

La política del partido y de los sindicatos revolucionarios se dirigía a la movilización de las masas, al apoyo de los indígenas que luchaban contra los intentos de los terratenientes de saquear sus tierras. Esta lucha se llevaba a cabo bajo la consigna de convocar al congreso de la unidad de la FOCH que fue previsto para los meses de junio-julio del año 1934, donde debería ser adoptado un amplio programa de las reivindicaciones de las masas traba-

⁵ Borques o Bórquez, seudónimo de Carlos Contreras Labarca, secretario general del Partido Comunista chileno.

jadoras de Chile. Este congreso debería promover en el país el movimiento de todas aquellas masas que están contra el gobierno, contra el dominio del imperialismo y los terratenientes. Empezamos allí la lucha con manifestaciones parciales. Los obreros del túnel Las Raíces, los obreros de los lavaderos de oro, los obreros agrícolas, de la industria maderera, los obreros de Lonquimay y Nitrito, los indígenas de la región de Remoto eran las fuerzas que movilizamos a la lucha por la defensa de las reivindicaciones inmediatas de las masas, en defensa de las consignas revolucionarias, planteando la perspectiva de la ocupación revolucionaria de las tierras de los grandes propietarios.

El Partido Comunista pudo introducirse en la región de Lonquimay. Pudimos conquistar en esta región más de cien militantes y la FOCH [Federación Obrera de Chile], es decir los sindicatos revolucionarios, pudo crear en Lonquimay un fuerte sindicato de obreros agrícolas. Pudimos conquistar un fuerte grupo de los indígenas.

Todos estos grupos salieron bajo nuestras consignas, bajo las consignas de la convocatoria del congreso de la FOCH y enviaron a este congreso una gran delegación. Cuando se inauguró el congreso de la FOCH, llegó la noticia del levantamiento en Lonquimay. En ese mismo momento presidía el congreso un campesino de Lonquimay. La delegación de Lonquimay en el congreso propuso organizar manifestaciones armadas, un levantamiento en el mes de julio. Así la noticia del inicio del levantamiento tomó por sorpresa tanto a los participantes del congreso en general, como a la delegación misma de Lonquimay en este congreso.

¿Qué sucedió en realidad? Fue organizada una reunión de los delegados de esta región en los faldeos cordilleranos. Debían llegar a esta reunión los dirigentes responsables de organizar la lucha campesina en esta región. Debían llegar también los delegados, enviados por el Partido Comunista a esta región para organizar la lucha, es decir, todos los cuadros que permanentemente eran perseguidos por el gobierno y estaban bajo la amenaza de pena de muerte. En el transcurso de esta reunión, llegó la fuerza armada del gobierno tratando de disolver la reunión y arrestar a los comunistas. Pero nuestros compañeros llamaron a la reunión a resistir y se libró un enfrentamiento. Cuando se supo que el enfrentamiento era inevitable, la reunión decidió empezar la lucha sin esperar el mes de julio. Así, esta reunión de los obreros, campesinos e indígenas que en ese momento deliberaban en Lonquimay, adoptó una serie de importantísimas decisiones: la ocupación inmediata de los latifundios en la región, expropiación y distribución de todos los alimentos que estaban en las bodegas de la región, en las tierras de los latifundistas y en los fundos, entrega de armas a los trabajadores de la región para defenderse de las fuerzas armadas del gobierno. Fueron adoptadas una serie de decisiones de carácter técnico militar. Se decidió organizar en la región un tribunal revolucionario para llevar a cabo de inmediato una justicia de clase. Fue elegido un grupo de dirigentes que debían encabezar el levantamiento. En esta reunión también fueron adoptadas decisiones referentes a las reivindicaciones de los indígenas mapuches acerca de la defensa de sus tie-

rras. Fue adoptada la decisión de crear una República Mapuche Araucana. Las condiciones geográficas de esta región son propicias para que este movimiento, este levantamiento se prolongue el tiempo suficiente para movilizar al resto de los trabajadores de otras regiones del país en apoyo de este levantamiento. Esta región está rodeada por la cordillera, que tiene varios pasos por donde se puede transitar solamente a pie. Según la decisión del comité militar, elegido en la reunión de Lonquimay, se debía defender estos pasos a través de la cordillera principal y movilizar para su defensa a toda la población trabajadora, hasta a las mujeres. Pudimos llevar a cabo una parte de este plan. Fueron movilizados los obreros y los campesinos de los lavaderos de oro y sus mujeres. Pero ellos no pudieron cumplir todo el plan, ya que esperaban ocupar unos almacenamientos de armamento que estaban en el lugar, pero no lo consiguieron.

La noticia del levantamiento de Lonquimay tuvo en Santiago el efecto de un bombazo. El gobierno movilizó inmediatamente a todas las tropas, todas las unidades de carabineros, movilizó la aviación y a las milicias republicanas. Pero la aviación no pudo cumplir su cometido ya que lo impidieron las condiciones naturales. Allá hay muchas montañas boscosas, lo que impedía a los aviadores descubrir a los rebeldes. En lo que se refiere a los carabineros, éstos adoptaron la táctica de rodear esta región.

El gobierno de Argentina en solidaridad con el gobierno chileno, instaló cordones en sus fronteras. Pero los rebeldes previeron la posibilidad de ser rodeados. Hicieron el acopio de alimentos para todo un año, por lo que estas acciones no pudieron tener significado decisivo para su movimiento. Después empezaron las acciones de las tropas gubernamentales. Se utilizaron nuevos tipos de armamentos. Construyeron caminos y obligaron a los obreros del túnel ferroviario Las Raíces a participar en la construcción. Se trató de hacer pasar a través de este túnel las pequeñas unidades de 12 a 15 personas de las tropas del gobierno.

Los rebeldes, en cambio, estaban armados con las armas más primitivas, los indios tenían lanzas. Se puede aprender de este ejemplo de resistencia de nuestros compañeros. Ellos pelearon muy valientemente pero a causa de la superioridad de las fuerzas del gobierno no se pudo impedir el paso de las tropas gubernamentales a través de la cordillera. Allá perpetraron un baño de sangre sin precedentes en la historia de Chile.

Cuando llegó al congreso la noticia sobre el levantamiento, el partido acordó ampliar el levantamiento de Lonquimay, movilizar a la población trabajadora del país para ir en apoyo de este movimiento. Fue publicado un llamado, el que fue divulgado ampliamente, en el que se instaba a crear inmediatamente un frente amplio para apoyar al movimiento. Al sindicato ferroviario le fue propuesto cesar inmediatamente el transporte de las tropas del gobierno a esta región. Sin embargo, los líderes socialistas rechazaron nuestra propuesta de frente único. Las ferrocarriles seguían tranquilamente con el transporte de las fuerzas militares del gobierno, las cuales fusilaban por centenares a nuestros compañeros en Lonquimay. Según las informacio-

nes de la prensa burguesa, el número de rebeldes era superior a los 1.400. En total, en Lonquimay viven aproximadamente mil familias.

Los rebeldes pudieron tomar tres fundos con una superficie de 180 km². Este movimiento debió ser encabezado por un comité, pero el comité no pudo cumplir rápidamente su papel. Ésta fue la gran debilidad de este movimiento. La debilidad táctica fue que los rebeldes estaban dispersos en un espacio de 180 km y así no pudieron concentrar sus fuerzas en un puño para defender sus tierras.

La asamblea de Lonquimay, que tomó todas estas decisiones, la caracterizamos como una asamblea que tuvo una serie de tareas, una asamblea que debió adoptar una serie de acuerdos.

El levantamiento de Lonquimay demuestra que nuestras consignas empiezan a penetrar en las masas obreras y campesinas, en las masas indígenas en Chile, que la creación de autodefensa armada en la lucha contra los terratenientes ya no es una utopía, sino que corresponde a la situación actual de Chile. Se ha probado que fue errónea la tesis de los socialistas en cuanto a que los indígenas mapuches no representan una fuerza revolucionaria. Esta concepción incorrecta fue totalmente eliminada. Esto ayudó a disipar las últimas ilusiones que quedaban entre las masas en relación al gobierno de Alessandri, ilusiones sobre la posibilidad de recibir tierras de este gobierno. Las consignas del partido se dirigían principalmente [primero] a apoyar y ampliar el movimiento de Lonquimay. Segundo, a impedir el transporte de tropas a Lonquimay. Tercero, a movilizar a los campesinos de las regiones aledañas para la lucha por sus propias reivindicaciones, principalmente relacionadas con la cuestión de las tierras, cosechas, etc. Cuarto, a coordinar todas estas luchas parciales en solidaridad con el movimiento de Lonquimay. Después, nuestra consigna fue llevar todo este movimiento adelante hacia la lucha por el derrocamiento del gobierno de Alessandri. Éstas fueron las consignas del partido durante este levantamiento.

El levantamiento de Lonquimay fue aplastado, pero el espíritu combativo de los obreros de esta región no fue eliminado. Un grupo de rebeldes pudo pasar la cordillera y llegar a Argentina. Este grupo de rebeldes lo integran viejos militantes y activistas del partido chileno. Ahora quieren ingresar a nuestro partido. Nos mandaron a decir que vengarán a sus compañeros caídos en el levantamiento de Lonquimay. Dicen también que quieren lavar su culpa, sus debilidades y errores durante el levantamiento, así lo escriben textualmente en su carta. Quieren decir que cuando las amplias masas estaban dispuestos a levantarse, ellos no pudieron utilizar del todo esta situación. Este grupo de participantes en el levantamiento tiene estrechos vínculos con los campesinos, con los trabajadores de esta región. El único tema del día es la organización de otro levantamiento con más éxito en la misma provincia de Lonquimay. Cerca de Lonquimay está la localidad de Cunco. Allá existe una comunidad mapuche. Estos indígenas tienen los mismos problemas que los indígenas de Lonquimay: la cuestión de la tierra, etc. En Cunco hay organización tanto de campesinos chilenos como de los mapuches. Pasaron a nuestro lado los más importantes dirigentes y líderes del

movimiento campesino e indígena. En Cunco surgió la idea de centrar toda la atención en la preparación de otro levantamiento. En general, después del levantamiento de Lonquimay en todo el país se refuerza la convicción de que en Chile no hay otra perspectiva más que un inmediato levantamiento y que todo nuestro trabajo se debe concentrar en la preparación de las intervenciones armadas de los campesinos. Después del levantamiento de Lonquimay esta idea está muy difundida en el país. Ahora está claro para todos que no hay otra salida sino un inmediato levantamiento armado. La dirección del partido se pronunció en contra de esta tendencia, remarcó la necesidad de concentrar todas las energías en la organización de las manifestaciones por las reivindicaciones inmediatas de los obreros, campesinos e indígenas mapuches, para vincular la lucha de los campesinos con la lucha de los obreros.

Enviamos a los instructores al campo para luchar contra esta tendencia no sólo mediante cartas y documentos, sino también mediante instrucciones a viva voz. Mi impresión personal y la impresión de la dirección es que pudimos eliminar esta tendencia peligrosa. Hay que subrayar que la dirección no excluye la posibilidad y la probabilidad cercana de los levantamientos campesinos en Chile, incluso sin nuestra dirección. Tendremos en Chile levantamientos campesinos en un futuro ya próximo. El partido no es capaz de impedir estos levantamientos, de frenar el espíritu combativo de los campesinos, ya que el hambre y la miseria les obliga a elegir estas formas de lucha como la única salida. Señalamos que la tarea principal de los comunistas es organizar las manifestaciones parciales que ya están maduras en varias regiones y especialmente en Cunco, lo que no excluye la necesidad de organizar las intervenciones parciales en otras regiones. La posibilidad de la lucha por las reivindicaciones inmediatas y el carácter revolucionario agudo que podrá tener este movimiento se determinarán por la situación actual y la radicalización de las masas en Chile.

Considerando qué cuestiones y de qué manera se plantean últimamente, veremos, por ejemplo, que los precios de los productos alimenticios se fijan y se regulan por los grandes terratenientes y capitalistas. Tomando la política de créditos, tenemos ejemplos de cada día cuando los bancos y usureros les quitan toda su propiedad a los campesinos. Hasta en Lonquimay hubo malestar de los campesinos mapuches, ya que en Lonquimay los indios mapuches lucharon mano a mano con otros campesinos.

En lo que se refiere a los vínculos con nosotros, hasta hace poco el partido todavía no apreciaba debidamente el rol revolucionario de los indígenas y no trabajaba con ellos. Últimamente se produjo un cambio de actitud y la organización del partido presta atención al trabajo con los indígenas mapuches. Quiero dar el ejemplo de una de las conferencias locales en el Sur en una región de los indios mapuches. De los 25 delegados, 16 delegados eran verdaderos indios mapuches.

Otro hecho característico en la región de Arauco, donde hubo una intervención parcial bajo nuestra dirección: los indígenas mandaron una delegación a la capital de la región para comunicarse con la dirección del partido. Se dirigieron al partido con la petición de que se les permita organizar un

levantamiento armado como apoyo a estas luchas parciales. En 1932 el partido organizó una conferencia en la región de Boroa, también en el sur del país. En esta conferencia por primera vez participamos con las fuerzas organizadas entre los indígenas mapuches. En esta conferencia los indígenas mapuches aprobaron la proposición del Partido Comunista de apoyar ellos las luchas de los obreros y campesinos, así como la necesidad de entrar en la lucha por sus propias reivindicaciones, por crear una República Araucana. En esta conferencia un comunista mapuche propuso crear un partido político mapuche. Nos pronunciamos en contra de esta proposición y no tuvimos más tendencias de este tipo.

Basados en los éxitos en Boroa reforzamos la actividad de los indígenas en otras regiones. Ahora tenemos Temuco. Este congreso fue convocado por la más fuerte organización de los mapuches. Esta organización siempre estuvo bajo la dirección de ANEJ. En los congresos tradicionales, ANEJ [no ha sido posible identificar a qué corresponden las siglas] siempre se declaraba y se consideraba como un ente defensor de los indígenas, protector de los indígenas. Este congreso tomó la siguiente decisión: aprobar la intervención en el congreso del representante de la central sindical revolucionaria FOCH y establecer las relaciones de amistad con la FOCH, considerar a los miembros de la FOCH como hermanos de los araucanos. Después decidieron celebrar un pacto de amistad entre los pueblos mapuche y chileno. Representó al pueblo chileno el delegado de la FOCH presente en el congreso. Este congreso indígena aprobó otra importante decisión, la de celebrar un acuerdo entre el pueblo mapuche y los trabajadores chilenos para luchar por sus reivindicaciones parciales y para crear una República Araucana. Preparamos un congreso panindígena al aire libre junto con los representantes de todas las organizaciones obreras, campesinas y otras de Chile. Este congreso va a tener un enorme significado histórico ya que proclamará la amistad y ayuda mutua entre los indígenas y las masas populares trabajadoras de Chile. Será una fuerza que intervendrá decididamente bajo nuestra dirección. En el congreso Vabaru [no hemos podido confirmar el nombre] las masas indígenas gritaban todo el tiempo las consignas: viva el Partido Comunista de Chile, la FOCH, etc.

[...]

BIBLIOGRAFÍA

Documentos de archivo:*

Carta del emisario del Komintern desde Chile al Lender-Secretariado Sudamericano en Moscú, 11 de enero de 1935.

Carta del emisario del Komintern desde Chile al Lender-Secretariado Sudamericano en Moscú, 14 de enero de 1935.

* Todas las cartas son del Centro Ruso para la Conservación y Estudio de los Documentos de la Historia Contemporánea (RTsJIDNI), Fondo 495, colección 106, carpeta 39. Las transcripciones de reuniones son del RTsJIDNI, Fondo 495, colección 101, carpeta 31 (originales en ruso, traducción de Olga Lepijina).

- Carta del emisario del Komintern desde Chile al Lender-Secretariado Sudamericano en Moscú, 18 de enero de 1935.
- Carta del emisario del Komintern desde Chile al Lender-Secretariado Sudamericano en Moscú, 24 de enero de 1935.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 25 de marzo de 1935, estenograma.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 27 de marzo de 1935, estenograma.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 22 de septiembre de 1935, estenograma.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 20 de octubre de 1935, estenograma.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 13 de noviembre de 1935, estenograma.
- Reunión del Secretariado Latinoamericano del Komintern del 15 de diciembre de 1935, estenograma.

Libros y artículos:

- Contreras Tapia, Víctor. *Campesino y Proletario*. Moscú: Editorial Agencia de Prensa Novosti, 1981.
- Corvalán Lepe, Luis. *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias*. Santiago: Editorial LOM, 1997.
- Fahrenkrog, Harry. *La Verdad Sobre la Revuelta de Ranquil*. Santiago, 1985.
- Flores, Jaime. “Un Episodio en la Historia Social de Chile: 1934. Ranquil. Una Revuelta Campesina”. Tesis para obtener el grado de magíster artium en Historia, Usach, Santiago, 1993.
- Ionin, Alexandr. *Por América del Sur*, vol. III. San Petersburgo, 1891.
- Lafferte, Elías. *Vida de un Comunista*. Santiago: Editorial Austral, 2ª edición, 1971.
- Lombay, Reinaldo. *Ranquil. Novela de la Tierra*. Santiago: Editorial Orbe, 4ª edición, 1958.
- Manns, Patricio. *Memorial de la Noche*. Santiago: Editorial Sudamericana, 1998.
- Millas, Orlando. *Memorias*, volumen 1, “En los Tiempos del Frente Popular.” Santiago: CESOC, 1993.
- Palacios, Germán. *Ranquil. La Violencia en la Expansión de la Propiedad Agrícola*. Santiago: Ediciones Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, 1992.
- Teitelboim, Volodia. *Un Muchacho del Siglo XX*. Santiago: Editorial Sudamericana, 1997.
- Troncoso, Germán. *Bío Bío Sangriento*. Santiago, 1974.
- Uliánova, Olga. “El Partido Comunista Chileno durante la Dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931): Primera Clandestinidad y ‘Bolchevización’ Estaliniana”. *Boletín de la Academia Chilena de Historia*, N° 111, Santiago, 2002.
- Vega, José. “Aprendiz de Comunista”. *Principios*. Santiago: Editorial Austral, 1971.
- Vial, Gonzalo. *Historia de Chile*, volumen V, “De la República Socialista al Frente Popular (1931-1938)”. Santiago: Zig Zag, 2001. □

EL EJÉRCITO DEL CHE Y LOS CHILENOS QUE CONTINUARON SU LUCHA

Cristián Pérez

Este artículo describe la trayectoria del foco guerrillero creado por el Che Guevara en las sierras de Bolivia en 1967.

El relato da cuenta de las ramificaciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN), sus relaciones con Cuba, Chile y otros países latinoamericanos.

Particular atención presta el autor a los seguidores chilenos del ELN, a las concepciones ideológicas que los llevaron a unirse a la guerrilla, así como a su trabajo clandestino y participación en los posteriores combates de Teoponte.

Siéntese y escriba —le digo—: ‘Hoy, día 14 de febrero de 1968, nosotros los sobrevivientes de la guerrilla del Che en Bolivia, al llegar al pueblo de Sabaya y ver las condiciones en que éste se encuentra: la escuela sin pupitres, sin cuadernos, sin lápices; nosotros, en nombre de la Guerrilla y del comandante Che Guevara, donamos cuatrocientos dólares para la adquisición de material escolar. Hacen entrega: Pombo, Urbano, Benigno; la suma la reciben el señor alcalde y el señor contrabandista ‘fulano de tal’. Le hicimos firmar un original y dos copias. Una la entregamos al

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

alcalde en presencia del pueblo. Luego nos dimos a la tarea de salir de allí”¹.

En medio del altiplano, a más de 4.000 metros de altura, casi acorralados por el Ejército boliviano, en desesperada carrera por cruzar la frontera y llegar a Chile donde esperan miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN), tres combatientes cubanos, últimos sobrevivientes del Ejército del Che Guevara en el foco guerrillero de Ñancahuazú, se dan tiempo y hacen un gesto con el pueblo boliviano, donan parte del dinero que transportan para que las autoridades del caserío de Sabaya nutran de artículos a la escuela del lugar. Tratan de conquistar a los bolivianos manteniéndose fieles al legado de su desaparecido comandante. Los habitantes de Sabaya no se inmutan, permanecen entre incrédulos y temerosos. El llamado a la revolución cae en tierra árida. Creemos que ese fue el sino del ELN: intentar llevar la revolución a un pueblo que no deseaba emprender esa empresa.

En las páginas siguientes presentamos el desarrollo histórico del Ejército de Liberación Nacional (ELN) desde su creación en 1967 hasta su disolución en 1982. Particular atención prestaremos a la fuga desde Bolivia de los combatientes cubanos del Che Guevara, al posterior foco guerrillero de Teoponte en las sierras de ese país, y a la estructura chilena del ELN.

En el primer acápite, veremos cómo los acontecimientos conducen al Che Guevara hasta las sierras de Bolivia, donde funda el ELN y libra su último combate; en el segundo, centramos la atención en las acciones emprendidas por los miembros chilenos del ELN intentando rescatar a los combatientes que han podido sobrevivir a Ñancahuazú; la tercera parte está destinada a analizar la etapa en que los elenos van preparando su *vuelta al monte*, que culmina con la materialización del foco guerrillero de Teoponte; en el capítulo cuarto, trataremos los aspectos más importantes de los enfrentamientos en Teoponte; en la última parte analizamos el escape de los sobrevivientes hacia Chile, las actividades que realizan en ese país y, brevemente, la fase de desaparición del ELN.

La investigación está basada en testimonios de los protagonistas que lograron sobrevivir, completada con una recopilación de fuentes impresas.

En este artículo, los nombres de batalla de los acompañantes del Che —que son bastante conocidos— aparecen sin ningún destacado (por ejemplo, Pombo); los distintivos de combate de otros protagonistas están entre comillas simples (‘Cristián’); y las chapas creadas por el autor para proteger algunas identidades, han sido puestas entre comillas simples y cursivas

¹ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución* (1997), p. 169.

(‘Raúl’). Por último, las grabaciones con los nombres reales de los entrevistados que en las citas bibliográficas aparecen con nombres inventados —reconocidos por comillas simples y cursivas— están en poder del autor.

1. CHE: DEL CONGO A ÑANCAHUAZÚ

*Aprendimos a quererte,
desde la histórica altura,
donde el sol de tu bravura,
le puso un cerco a la muerte.*

*Aquí se queda la clara,
la entrañable transparencia,
de tu querida presencia,
comandante Che Guevara.*

*Tu mano gloriosa y fuerte,
sobre la historia dispara,
cuando todo Santa Clara
se despierta para verte*

Aquí...

*Vienes quemando la brisa
con soles de primavera,
para plantar la bandera
Con la luz de tu sonrisa*

Aquí...

*Tu amor revolucionario,
nos conduce a nueva empresa,
donde espera la firmeza
de tu brazo libertario*

Aquí...

*Seguiremos adelante
como junto a ti seguimos,*

y con Fidel te decimos
¡Hasta siempre Comandante!².

En 1965 el comandante Ernesto Guevara de la Serna al frente de un grupo de guerrilleros cubanos, en su mayoría negros³, viaja hasta Tanzania, en la frontera del Congo Belga —hoy República de Zaire— para ayudar a los insurgentes congoleños dirigidos por Alphonse Massemba-Debat, Gastón Soumaliot y Lauren Kabila.

A fines de ese año, la expedición, diezmada por el hambre, las fiebres y el empuje de los mercenarios del Quinto Batallón de Comandos sudafricanos dirigidos por Mike Hoare, se encontraba a punto de colapsar. Los cubanos, a duras penas, se mantenían en la orilla del lago Tanganika sin posibilidades de seguir la lucha. Enterado de la alarmante situación, el gobierno de Cuba envió a la zona a un oficial de apellido Barcelay, conocido como Lawton, su nombre de batalla; la misión era sacar de allí, a como diera lugar, al Che Guevara y su tropa. La orden de Fidel Castro era terminante, debían finalizar la lucha y abandonar la región⁴. De esa forma, el sueño guevarista de insurreccionar al continente africano concluía sin éxito.

En el Che la derrota caló hondo, y a ésta se sumaba la molestia que le había provocado la lectura pública que hizo Fidel, el 3 de octubre de 1965, de su carta de despedida al pueblo de Cuba, escrita cuando partió al Congo. La misiva contenía la renuncia a los cargos de Estado, al Comité Central del Partido y a la nacionalidad cubana. Fidel se decidió a hacer pública la carta para salir al paso de los rumores y especulaciones periodísticas que se tejían en torno a la desaparición del Che de la isla⁵.

² La canción, titulada “Hasta Siempre”, fue creada por el músico cubano Carlos Puebla después que Fidel Castro diera lectura a la “Carta de Despedida al Pueblo de Cuba”, del Che Guevara.

³ Al entonces comandante de la Fuerza Aérea, Rafael del Pino, le ordenaron escoger la “tropa más negra” de la base de Holguín (Jorge Castañeda, *Compañero. Vida y Muerte del Che Guevara*, 1997, p. 365).

⁴ Cuando llegó la barcaza en que debía salir el Che “[éste] nos riñó, diciendo que primero había que sacar a las mujeres y a los niños, y solamente después a nosotros. Pero Lawton contestó que no, que él llevaba órdenes precisas del mismo Fidel de sacar al Che. Se tornó en discusión, pero Lawton no hizo caso al Che. ‘Si yo lo tengo que amarrar a usted —le dijo— yo lo amarro, pero usted se va primero [...]’” (Dariel Alarcón Ramírez [Benigno], *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución*, 1997, pp. 101-102).

⁵ Pasado un tiempo de la partida clandestina del Che al Congo, comenzaron las especulaciones acerca de su paradero. El gobierno cubano había dejado entrever que el Che estaba en oriente cortando caña. Véase Jorge Castañeda, *Compañero. Vida y Muerte del Che Guevara* (1997), p. 367. Castañeda fija el día 5 de octubre de 1965 como la fecha en que Fidel Castro dio lectura a la carta (p. 372). Un claro ejemplo de las especulaciones periodísticas producidas por la desaparición del Che fue el artículo “¿Dónde Está el Che Guevara?”, de la escritora mexicana Sol Arguedas. Una misiva en respuesta a este escrito puede verse en

Así, el 21 de noviembre de 1965, en las barrosas aguas del lago Tanganika, mirando por la borda de la barcaza que lo había rescatado, desnutrido y enfermo, recapitulaba los acontecimientos del último tiempo, comprendiendo que ya no podía volver a residir en Cuba tras la lectura que Fidel había hecho de su carta. El círculo de su vida se cerraba, la única posibilidad era lanzarse a otra aventura guerrillera, posiblemente en Argentina, su patria, o cerca de sus fronteras.

Después de pasar varios meses en Checoslovaquia reponiéndose de sus quebrantos, volvió clandestinamente a Cuba. Allí tuvo encuentros con Fidel y Raúl Castro, para, como él quería, afinar los detalles de su próxima incursión armada⁶. Acordaron crear en las sierras de Bolivia una escuela de guerrilleros para el Cono Sur de América. Se trataba de formar combatientes y luego devolverlos a sus países de origen para que iniciaran enfrentamientos guerrilleros. Ésta era la materialización de la tesis del Che para enfrentar al imperialismo. Se requería crear “uno, dos, tres Vietnam”. La idea era compartida por los dirigentes cubanos quienes pretendían desviar la atención de Estados Unidos hacia regiones más apartadas de América Latina. El plan consistía en llevar la revolución a Bolivia, para luego extender la lucha a Argentina, Brasil, Perú, Uruguay; no así a Chile, país que era considerado como reserva estratégica debido a su amplio litoral y porque en ese Estado, según los analistas cubanos, no existían las condiciones requeridas para implementar la lucha armada.

Una vez concordada la misión, Raúl Castro, el comandante René Tomasevich, el equipo de Manuel Piñeiro⁷ y el Che seleccionaron a los combatientes⁸. Entre otros, los elegidos fueron: José María Martínez Tamayo (Ricardo), Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), Antonio Sánchez Díaz (Pinares), Juan Vitalio Acuña (Joaquín), Harry Villegas Tamayo (Pombo), el médico militar Octavio de la Concepción de la Pedraja (Moro), el capitán Eliseo Reyes (San Luis o Rolando) y Leonardo Tamayo Núñez (Urbano), quien había cumplido funciones como escolta del Che. Todos eran destacados soldados de las Fuerzas Armadas cubanas, algunos eran veteranos de la Sierra Maestra, otros habían participado en las etapas finales de la lucha

Ernesto Che Guevara y Orlando Borrego —estrecho colaborador de Guevara en el Ministerio de Industrias—, “Respuesta a ‘¿Dónde está el Che Guevara?’” (2001), pp. 28-32. Según Benigno, al Che le molestó de sobremanera que Castro diera a conocer esa epístola, véase Daríel Alarcón R. (Benigno), *Memorias de un Soldado: Vida y Muerte de la Revolución* (1997), p. 117.

⁶ Un interesante relato de la vuelta del Che a Cuba puede leerse en Jorge Castañeda, *Compañero. Vida y Muerte del Che Guevara* (1997).

⁷ Se trataba del *team* del Departamento América, organismo del gobierno cubano encargado de los asuntos de América Latina.

⁸ Jorge Castañeda, *Compañero. Vida y Muerte del Che Guevara* (1997), p. 412.

contra Batista, muchos habían colaborado con el Che en el Ministerio de Industrias y varios habían combatido en el Congo. A este grupo se unió un destacamento de jóvenes comunistas bolivianos, encabezados por los hermanos Peredo, así como la compañera Loyola Guzmán (Secretaria General de las Juventudes Comunistas de Bolivia) y algunos peruanos dirigidos por Juan Pablo Chang (Chino)⁹.

A fines de diciembre de 1966, los combatientes se reunieron en la finca que las redes de apoyo instaladas en Bolivia habían adquirido para ese propósito en la zona de Ñancahuazú, en el suroeste del territorio. Comenzaba la guerrilla en Bolivia: la última aventura de Ernesto Guevara de la Serna.

El 1° de febrero de 1967 la milicia inició las operaciones, comenzando con una marcha de reconocimiento de 25 días por los accidentados terrenos que bordean el Río Grande. Los objetivos de la expedición eran: 1) “[...] adaptarse a las vicisitudes de la vida guerrillera como el hambre, la sed, [la] falta de sueño, [las] marchas agotadoras, factores que son iguales si no más importantes que el propio combate para moldear al futuro soldado revolucionario. 2) Formación de la base de apoyo campesino [...], exploración de zonas posibles donde pueda comenzar la base campesina [...]. 3) Conocer y ampliar el territorio explorado [...] para posibles zonas de operación”¹⁰.

La marcha fue un fracaso: perdieron dos hombres que murieron ahogados¹¹, y cuando volvieron al campamento base denominado “Tres Cabezas”, que estaba ubicado en la finca de Ñancahuazú, advirtieron que éste ya había sido descubierto por el Ejército. A este revés se sumó la deserción de algunos combatientes que habían empezado a colaborar con las autoridades bolivianas entregando valiosa información sobre la composición y objetivos de la guerrilla¹². Estos hechos, por cierto, serían determinantes en el desarrollo posterior de la guerrilla, pues obligaron al grupo a iniciar operaciones militares cuando aún no estaban preparados para hacerlo.

⁹ El detalle completo de los miembros de la guerrilla y una pequeña biografía de ellos puede verse en Harry Villegas (Pombo), *Pombo. Un Hombre de la Guerrilla del Che* (1997).

¹⁰ *Ibidem*, pp. 67-68.

¹¹ Murieron ahogados los bolivianos Benjamín Coronado Córdova (Benjamín) y Lorgio Vaca Marchetti (‘Carlos’). Véase Harry Villegas (Pombo), *Pombo. Un Hombre de la Guerrilla del Che* (1997), pp. 76, 80 y 243.

¹² Se trata de los bolivianos Pastor Barrera Quintana y Vicente Rocabado Terrazas. Al ser apresados, se convirtieron en colaboradores del Ejército boliviano. Fueron juzgados por una corte militar y absueltos. Entrevista del autor a Dariel (Benigno) Alarcón Ramírez (enero de 2001).

El 23 de marzo de 1967, los hombres de Guevara tuvieron el primer combate. Ese día emboscaron a una patrulla militar, dando muerte a siete soldados y capturando a catorce. Dos días después, en la noche del 25 de marzo, alrededor de una fogata, bajo la tenue luz de la luna, se reunieron y decidieron adoptar el nombre de *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). Al día siguiente, el Che redactó el primer comunicado de la organización. La primera parte del documento entregaba algunos detalles del combate, luego daba a conocer lo que, según él, sería la norma de su Ejército: “La verdad revolucionaria”, esto es, decirle siempre la verdad al pueblo. El comunicado terminaba con un claro desafío a las autoridades bolivianas, al declarar que “están abiertas las hostilidades”¹³. Así en medio de la sierra boliviana, al calor de la batalla, cuando los fusiles aún no se enfriaban, emergía el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la milicia del comandante Ernesto Guevara.

Entre todos los miembros de la guerrilla había tres que tenían conocimientos de medicina, el cubano Octavio de la Concepción de la Pedraja (Moro), el peruano Restituto José Cabrera (Negro) y el boliviano Freddy Maymura Hurtado (Ernesto)¹⁴. Los tres médicos eran insuficientes y necesitaban más personas con conocimientos de medicina. Así fue como solicitaron a la red de apoyo en Chile que enviara algunos médicos a Ñancahuazú. El doctor Óscar Soto, quien después fue médico personal de Salvador Allende, afirma que el periodista chileno Elmo Catalán, contacto del Che en Chile, le pidió que se uniera al Che en Bolivia, junto a otras tres o cuatro personas más. Contestaron que sí, pero la rapidez de los acontecimientos les impidió viajar¹⁵. Además, éstos no tenían entrenamiento guerrillero.

A medida que transcurría el tiempo, sin embargo, los problemas de la guerrilla en Bolivia se acrecentaban. En una equivocada decisión táctica, el Che dividió el ejército en dos grupos, debilitando de sobremanera su poder de fuego. Las dos ramas nunca pudieron reunirse por la presión del Ejército boliviano, la topografía y las adversas condiciones climáticas¹⁶. Asimismo, la red urbana de apoyo, entonces a cargo de Loyola Guzmán, fue desmantelada perdiéndose todo contacto con las ciudades. La guerrilla tampoco podía comunicarse con Cuba, porque si bien contaban con una radio de alta potencia que les permitía recibir mensajes cifrados del Caribe y captar las

¹³ Harry Villegas (Pombo), *Pombo. Un hombre de la Guerrilla del Che* (1997), pp. 84, 85-87.

¹⁴ *Ibíd.*, apéndice final.

¹⁵ Óscar Soto, entrevista con el autor (Segovia, España, octubre de 1999).

¹⁶ Los grupos eran la “Vanguardia”, dirigida por el Che, y la “Retaguardia”, comandada por Juan Vitalio Acuña (Joaquín), que fue aniquilada en el vado de Puerto Mauricio, el 31 de agosto de 1967.

transmisiones internacionales de Radio Habana, no estaban en condiciones de contestar los mensajes porque no tenían la palanca o llave para ejecutar la clave Morse. No la habían traído de Cuba para no despertar sospechas en posibles allanamientos. Ni Mario Monje (secretario general del Partido Comunista Boliviano [PCB], ni Tania¹⁷ (encargada de los contactos en la ciudad) la llevaron al monte. Además, las esperadas incorporaciones de campesinos no se produjeron; en siete meses de lucha sólo se les unió un labrador y un perro, y el can los abandonó el 26 de septiembre en el combate de La Higuera porque le “cogió miedo al tiro”¹⁸. Finalmente, los efectivos del 2º Batallón de Rangers de la Octava División del Ejército boliviano, asesorados por militares estadounidenses¹⁹, intensificaron las operaciones y comenzaron a cercar a la guerrilla. Así, sin contactos ni apoyos, cada vez que el grupo sufría una baja no podía ser reemplazada, disminuyendo paulatinamente su capacidad operativa.

Girando en círculos, hambrientos, heridos, sin medicinas ni agua, mal vestidos y peor armados, el esperado desenlace se produjo en los primeros días de octubre de 1967. El día 8, el grupo de vanguardia de 17 guerrilleros comandado por el Che cayó en una emboscada tendida por los *rangers* en la quebrada del Yuro. En la batalla fue herido y capturado el comandante junto a Simón Cuba Sarabia (Willy) y Juan Pablo Chang (Chino). Al día siguiente, después de recibir instrucciones del gobierno, en la escuela del poblado de La Higuera los militares bolivianos procedieron a ejecutar al Che Guevara y después ocultaron sus restos. Algunos días más tarde, a varios kilómetros de allí, otro pequeño grupo de milicianos fue acribillado por efectivos del Ejército. En síntesis, de los 55 hombres y una mujer (Tamara Haydée [Tania]) que componían la guerrilla, sólo 14 sobrevivieron²⁰.

¹⁷ Se trata de Tamara Haydée Bunke Bider, traductora alemana-argentina, que empezó a colaborar con el Che varios años antes de la expedición a Bolivia. Después se incorporó al grupo “Vanguardia”. Murió acribillada en la emboscada de Puerto Mauricio, el 31 de agosto de 1967, junto a todo su grupo.

¹⁸ Dariel Alarcón (Benigno), *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución* (1997), pp. 158-159. Palabras textuales de Benigno en una entrevista con el autor (enero del 2001.)

¹⁹ Los asesores eran alrededor de 20 boinas verdes dirigidos por Pappy Shelton y algunos agentes de la CIA (Jorge Castañeda, *Compañero. Vida y Muerte del Che Guevara*, 1997, p. 474).

²⁰ Dariel Alarcón Ramírez (Benigno), *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución* (1997), p. 157.

Al teniente Mario Terán le correspondió por sorteo fusilar al Che. Al cadáver le cercenaron quirúrgicamente las manos y lo enterraron en la pista de aterrizaje del aeródromo de Valle Grande.

De todos los sobrevivientes de la guerrilla, cinco fueron desertores. Véase Harry Villegas (Pombo), *Pombo. Un Hombre de la guerrilla del Che* (1997), pp. 241-264.

2. EL ELN EN CHILE: AL RESCATE DE ÑANCAHUAZÚ

En la noche del 9 de octubre de 1967, seis combatientes permanecen agazapados a sólo unos cuantos metros de la escuela del pueblito de La Higuera; con paciencia esperan que los centinelas militares relajen la guardia para poder alejarse del lugar. Encabezados por Inti Peredo, logran romper el cerco y escapar de la zona para luego reagruparse y reiniciar en mejores condiciones la lucha interrumpida por la muerte de su comandante.

Armados con un fusil por cabeza, y algunos radiorreceptores a batería que les permitían escuchar las informaciones, especialmente las que se referían a ellos, intentaron salir por Brasil pero no pudieron, pues el Ejército los descubrió al llegar a la frontera; luego lo intentaron por Argentina y no tuvieron éxito; por Perú era extremadamente difícil, de manera que la última posibilidad era intentar salir hacia Chile²¹.

Felix Huerta, uno de los mejores hombres de la sección del ELN que para ese entonces ya se había creado en Chile, fue contactado personalmente por el jefe de la sección chilena del ELN, Elmo Catalán, para ir a Bolivia con el fin de ayudar a los sobrevivientes de la guerrilla del Che a cruzar la cordillera²² “por un sitio a donde llegarían el ‘Taco de Goma’ y el ‘Ferretería Bandera’”²³ —chapa de dos militantes elenos—. Ya en Bolivia, Félix toma contacto con los guerrilleros y hacen los arreglos para salir por Chapiquilta, una quebrada frente a la ciudad de Iquique²⁴.

Cuatro meses más tarde, después de sortear varios obstáculos, tres guerrilleros cubanos (Pombo, Benigno, Urbano) y un guía, apoyados por el aparato clandestino del ELN, se encontraban cerca de la frontera con Chile a más de mil kilómetros de distancia del lugar en que el Ejército boliviano los había visto por última vez. Para entonces, el ELN chileno ya había mandado a la zona del altiplano a un numeroso grupo de militantes²⁵. Harry Villegas (Pombo) puntualiza: “Al tercer día regresó el ‘Petiso’ junto con (‘Víctor’²⁶) que era delegado del ELN. Habían contactado y acordado con el Partido chileno [ELN] para que nos esperaran en la frontera a partir del 15 y hasta el 17. De fallar este contacto, nos esperarían el 21 en el pueblo

²¹ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero de 2001).

²² Félix Huerta, entrevista con el autor (Santiago, septiembre de 1995).

²³ Mónica González, “Félix Huerta: Sobreviviente de la Guerrilla del Che en Bolivia”. Revista *Cosas* (Nº 534, 14 de marzo de 1997), p. 53.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001), p. 26. Benigno afirma que los chilenos mandaron a más de 100 hombres a la frontera (Daríel Alarcón Ramírez, entrevista con el autor, París, enero de 2001).

²⁶ Pensamos que éste era el nombre que encubría a Félix Huerta.

de Camiña, en territorio chileno, a 150 kilómetros de la frontera. El camión de un militante daría vueltas en espera nuestra y nos recogería en el río Lauca, si éste nos daba paso²⁷. Por alguna razón que aún no conocemos, optaron por la segunda alternativa y cruzaron la frontera llegando al pueblo de Camiña el 20 de febrero de 1968. Pese a los múltiples esfuerzos desplegados, los elenos chilenos no los pudieron encontrar.

En una de las tantas operaciones para dar con los guerrilleros cubanos que escapaban de Bolivia, el chileno ‘Fernando’ salió a explorar, y como la temperatura era de varios grados bajo cero, se le congeló un pie. El cuerpo médico eleno debió amputarle dos dedos para evitar la gangrena²⁸. Hay dos versiones respecto a quién realizó la operación: la primera la entrega Benigno, él afirma que la amputación la hizo la doctora Taty Allende, hija del senador Salvador Allende. La otra versión indica que la operación la habría hecho el doctor Arturo Jirón en el hospital de Chiu Chiu²⁹.

Los guerrilleros cubanos, ante el peligro inminente de ser detenidos, decidieron esconder las armas que portaban. Ya sin posibilidades de defenderse, fueron finalmente capturados por carabineros que vigilaban el lugar³⁰.

No tenemos una explicación de lo que impidió al ELN chileno encontrar a sus compañeros cubanos. Al parecer el azar jugó un papel importante, pues en el mismo pueblo donde arribaron, según testimonio ‘El Indio’, había un miembro de la organización esperándolos; según él, “fue cosa de horas y tal vez de minutos”³¹.

Los guerrilleros capturados fueron trasladados a Santiago en avión, con una escala en Antofagasta. En la capital les realizaron un completo chequeo médico; así por ejemplo, a Benigno le sacaron radiografías y le ofrecieron extraerle una bala que tenía alojada en el cuello; también los sometieron a una serie de interrogatorios a cargo de la policía política. Los partidos de izquierda congregaron a sus militantes en marchas y mitines de

²⁷ Harry Villegas (Pombo), *Pombo: Un Hombre de la Guerrilla del Che* (1997), p. 226.

²⁸ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero de 2001).

²⁹ Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001), pp. 26-27. Esta versión es confirmada por ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

³⁰ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero de 2001). Benigno recalca que no fueron capturados, sino que ellos, siguiendo las indicaciones que por radio había dado el presidente Frei Montalva, se pusieron en manos de las autoridades chilenas.

³¹ ‘El Indio’, minero, fue uno de los primeros elenos chilenos. Después del 11 de septiembre de 1973 se exilió en Cuba. Múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

apoyo. Especial preocupación mostró Salvador Allende, en aquel entonces senador, quien los visitó en forma seguida³².

Como la presión periodística por entrevistarlos era cada vez más fuerte, el gobierno y los guerrilleros se vieron obligados a ofrecer una conferencia de prensa. Poco antes de que ésta se realizara, llegó Allende al lugar donde permanecían detenidos y les mostró unas fotografías, diciéndoles que memorizaran los rostros, porque éstos eran los periodistas amigos, y que solamente contestaran a las preguntas que ellos les hicieran. Una de las fotografías era la de Elmo Catalán. En la conferencia un periodista intentó preguntar algo importante y Elmo inmediatamente indagó sobre el origen social de Benigno, que era un asunto irrelevante. Con ésa y otras interrogantes más del mismo estilo, pasó la hora estimada para la conferencia sin que los guerrilleros dijeran algo importante o comprometedor³³.

Finalmente, después de estudiar varias alternativas, el gobierno chileno autorizó la salida hacia Cuba, por la vía de Tahiti, de los guerrilleros Benigno, Pombo y Urbano. Salvador Allende los acompañó en parte del periplo³⁴.

Como veremos a continuación, el ELN en Chile había tenido para ese entonces un corto pero intenso desarrollo, cuyos antecedentes entregamos a continuación.

Meses antes de que el Che dejara Cuba para ir a Bolivia, probablemente durante 1966, le encargó a Tania (la traductora alemana-argentina Tamara Haydée Bunke Bides) que entablara relaciones con los movimientos de izquierda latinoamericanos³⁵. El primer contacto con grupos izquierdistas en Chile probablemente lo hizo el chileno Jaime Barrios³⁶, militante del Partido Socialista, a su regreso de La Habana donde se había desempeñado como técnico por algún tiempo. Entre los chilenos que fueron contactados en ese entonces estuvo el periodista socialista Elmo Catalán Avilés, quien trabajaba en el diario *Las Noticias de Última Hora* y en la revista *Punto Final*, y era relacionador público de los sindicatos del cobre³⁷. En la huelga de los mineros del yacimiento El Salvador ese mismo año, Elmo

³² Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero del 2001).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Benigno afirma que ellos no supieron de los resultados de esos contactos porque el Che no les informaba esos detalles. Al mismo tiempo, sostiene que Fidel Castro les contó que los chilenos tenían responsabilidad sobre el grupo. *Ibidem*.

³⁶ El 11 de septiembre de 1973, Jaime Barrios se encontraba en el Palacio de la Moneda junto al Presidente Allende. De allí fue sacado y llevado al regimiento Tacna, de donde se pierde su rastro. Hoy todavía es uno de los detenidos desaparecidos. Véase Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), "Informe" (1991).

³⁷ 'El Indio', múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

Catalán tuvo una activa participación, pues era uno de los asesores de los mineros. Este conflicto terminó con el desalojo de la sede sindical, la detención de muchos trabajadores y la muerte de varios obreros.

Después de la huelga de los mineros, Catalán viajó a Cuba para recibir entrenamiento paramilitar³⁸, y a su regreso dio forma al ELN en Chile. Componían el grupo, entre otros, Eduardo, abogado y militante del Partido Socialista, quien llegó a ser uno de los máximos responsables del ELN, convirtiéndose después de 1973 en uno de los dirigentes del Partido Socialista en la clandestinidad (murió en Santiago en la década de los 90). Otro abogado que integró el grupo fue Arnoldo Camú Veloso, quien a la muerte de Elmo pasó a ser el jefe del ELN en Chile. Posteriormente fue miembro de la Comisión Política del Partido Socialista y responsable máximo del aparato militar de esa organización (su nombre de guerra era ‘Agustín’). También estaba ‘Fernando’ (minero), así como una muchacha de profesión enfermera, cuyo nombre era Celsa, junto a un grupo de dirigentes sindicales del cobre que mostraban simpatías por la lucha armada, entre ellos, Jaime Sotelo y ‘El Indio’. Como afirma Patricio Quiroga: “Los primeros fueron Elmo Catalán, Tirso Montiel, Arnoldo Camú, Walterio Fierro, más tarde reforzados por Félix Vargas, Paulina Weber, Celsa [...], Félix Huerta, Eduardo Carvallo [...]. También Beatriz ‘Taty’ Allende, la hija de Salvador Allende”³⁹. Sobre la forma en que se produjo la vinculación de Taty con los elenos no se tiene claridad, pero quizás fue por Jaime Barrios, o Elmo, o tal vez fue reclutada por Inti Peredo en algún viaje a Cuba. La misión del ELN en Chile era formar una vasta red de apoyo logístico que estuviera en condiciones de apoyar al Che Guevara en su próxima aventura guerrillera en las sierras bolivianas⁴⁰.

3. EL COMANDANTE ‘CHATO’ SE ALISTA PARA LA GUERRA

A comienzos de 1968, en Bolivia, después de escapar del cerco tendido por el Ejército y las autoridades bolivianas, el máximo jefe del ELN, que había sido el comisario político en la guerrilla de Che, Inti Peredo, se reúne con Elmo Catalán. En los cónclaves toman la decisión de mantener y fortalecer la estructura elena en Chile para que ésta pueda

³⁸ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero de 2001).

³⁹ Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001), p. 21.

⁴⁰ Según Benigno, Fidel Castro les dijo a los guerrilleros que se preparaban con el Che, que ésa era la misión de los chilenos (Daríel Alarcón Ramírez [Benigno], entrevista con el autor, París, enero de 2001).

seguir apoyando la logística de la nueva guerrilla boliviana. Elmo a su vez exige su derecho a “ir al monte”, es decir, a combatir en las zonas rurales de Bolivia. Creemos que esta petición era sumamente arriesgada, pues, según Benigno, que lo había entrenado en Cuba en 1966, Elmo era un gran cuadro político militar, pero no tenía las condiciones físicas necesarias para la guerrilla rural⁴¹.

Para organizar la nueva fase de la guerrilla, Inti viaja a Cuba. A su regreso es tomado prisionero por el Ejército boliviano y el 9 de septiembre de 1969 es ejecutado. Ha desaparecido el Comandante en Jefe del Ejército de Liberación Nacional sin poder concretar la vuelta al monte.

La muerte de Inti es un duro golpe para el ELN, ya que era el más capaz de sus milicianos. Ejemplo de ello son las evaluaciones que de él había hecho el Che: “27/2/67 —tres meses—: Muy bueno. Sus funciones de comisario dedicado especialmente a los bolivianos las cumple eficientemente y es ejemplo en todo tipo de labor. 27/5/67 —6 meses—: Muy bueno. Mantiene el espíritu a pesar de su endeble constitución física, es ejemplo y ha pasado por la doble prueba del sacrificio y el combate a entera satisfacción. 27/8/67 —9 meses—: Muy bueno. Se mantiene su espíritu y se está demostrando como un gran combatiente”⁴².

Al fallecimiento de Inti las condiciones para el funcionamiento clandestino de la organización son precarias, tienen pocas casas de seguridad y una infraestructura pequeña; la represión siempre está cerca, latente. En ese marco la dirección de la organización es asumida por Rodolfo Saldaña como jefe máximo, en jerga elena, miembro del Estado Mayor y comandante. El nuevo jefe propone realizar una retirada estratégica hacia Chile donde cuentan con una infraestructura y mejores condiciones para trabajar. La iniciativa es apoyada por algunos miembros. El hermano menor de Inti, Osvaldo, cuyo nombre de batalla era ‘Chato’ y había estudiado medicina en la Unión Soviética⁴³, apoyado por Elmo se opone. Su tesis es simple: los elenos deben quedarse en Bolivia y volver al monte a combatir. La cuestión se zanja en una reunión de octubre de 1969. En esa junta 14 compañeros entre los que se encontraban Elmo, Omar, Zegada y Rodolfo Saldaña, designan a ‘Chato’ jefe del ELN. En la cita Elmo anuncia que un grupo de

⁴¹ Daríel Alarcón Ramírez (Benigno), entrevista con el autor (París, enero de 2001).

⁴² *El Siglo* (periódico), edición extraordinaria, 26 de julio de 1997.

⁴³ Cuando Inti y Coco Peredo estaban en la guerrilla con el Che, ‘Chato’ no participó en ella, aunque estaba enterado de sus actividades. Sus hermanos le habían dicho que estudiaría y que como la guerra sería larga, después podría incorporarse. Testimonio de Osvaldo ‘Chato’ Peredo (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

militantes chilenos, que se encuentran en Chile, viajarán próximamente a Bolivia para integrarse a la lucha⁴⁴.

De esa forma, en octubre de 1969, dos años después de la muerte del primer jefe y a un mes de la caída del segundo, el ELN cuenta con un nuevo y definitivo comandante: es ‘Chato’ Peredo. Éste, por parte de madre, descendiendo de una familia que había sido pionera en la explotación de la goma y la castaña en la zona del Beni. Por la línea paterna, su abuelo era de tendencia liberal y a fines del siglo XIX había sido senador de la República de Bolivia por el Departamento de Santa Cruz de la Sierra; el padre de ‘Chato’ también fue senador por la región del Beni⁴⁵.

Después de Ñancahuazú, el principal objetivo del Ejército de Liberación Nacional (ELN) era volver al monte, o sea retomar la lucha en las sierras de Bolivia para continuar la expedición de Che Guevara. Necesitaban cumplir con la consigna ampliamente divulgada por Inti después de la muerte de Che: “Volveremos a las montañas”⁴⁶.

A mediados de 1969, poco antes del deceso de Inti, llega a Bolivia Elmo Catalán y se instala en una casa de seguridad en la ciudad de Cochabamba. Elmo pasa a ser conocido como ‘Ricardo’, su nombre de guerra. De inmediato asume el cargo de comisario político del ELN, es decir, ideólogo. Su pensamiento político (ideología de la guerrilla) lo da a conocer en una carta que escribió a su familia desde Bolivia con fecha 19 de abril de 1970⁴⁷. En la misiva describe su proceso de transformación en revolucionario. Declara: “Sufrí en carne propia —como ustedes la siguen sufriendo— la pobreza y la explotación. El trabajo como peón en la pampa salitrera, en el cobre o en la construcción cuando recién egresé de la secundaria, me impactó y sensibilizó profundamente. Aprendí a conocer y a querer a la clase obrera, la cual es, sin duda, lo mejor que tiene cada pueblo”. A continuación se refiere a los profesionales: “Obtuve un título profesional (¡qué ironía, el único profesional de la familia!) Y ustedes cifraron —equivocadamente— sus esperanzas en mí porque el profesional tiene, en este sistema, un vasto horizonte económico, especialmente si su corrupción es más acelerada. Pero esto ustedes no lo comprendían y será difícil que lo

⁴⁴ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁴⁵ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁴⁶ Testimonio de Osvaldo ‘Chato’ Peredo (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁴⁷ Elmo Catalán, “A mi madre, hijos, hermanos, tíos y demás familiares, Bolivia, 19 de abril de 1970”, reproducida en *Punto Final* (revista) N° 107, martes 23 de junio de 1970, pp. 2-4.

entiendan”. Enseguida manifiesta: “Creo firmemente que el profesional ha llegado a ser tal sobre la base de la explotación, el dolor y el sacrificio de muchos otros seres. El profesional es un parásito que comercia con la pobreza de sus semejantes o es un aliado de los ricos explotadores. Por mucho que hable de revolución, de liberación o de amor por el pueblo no pasará de ser esclavo consciente del sistema, cómplice de la opresión, si no toma el único camino honesto que existe para independizar nuestros países: el de la lucha armada hasta las últimas consecuencias”. Este nítido desprecio por el papel que los profesionales cumplen en una sociedad, especialmente el de los intelectuales revolucionarios, lo lleva a concluir que debe cambiar radicalmente de vida; recalca que “Por eso rompí definitivamente con el pasado”. Más adelante en la carta reconoce su verdadera identidad, es un militar: “Soy soldado del Ejército de Liberación Nacional, el Ejército que el Che y un puñado de valientes fundaron en Ñancahuazú”. El orgullo de pertenecer a la organización lo manifiesta al escribir: “Muchos sueñan con tan grande honor sin alcanzarlo. Por eso, me considero un privilegiado”.

El objetivo de su lucha queda en evidencia cuando proclama “no somos buscadores de gloria. Simplemente combatimos para destruir esta sociedad corrompida y opresora y para construir un mundo nuevo, sin explotadores ni explotados. Un mundo donde no existan injusticias ni humillaciones, donde todos tengan iguales oportunidades, donde el hombre, como dice el Che, ‘no sea el lobo del hombre’”.

En los párrafos siguientes de la carta trata el tema del internacionalismo revolucionario y las razones por las que Bolivia era la nación indicada para iniciar la lucha: “Ustedes se preguntarán por qué no peleo en Chile por estos ideales. Muy simple. La revolución es una sola. No se pueden liberar todos los países al mismo tiempo. Hay que concentrar todos los esfuerzos en el que reúna mejores condiciones. Bolivia está en pleno corazón del cono sur, es el que más ha sentido la explotación y el hambre y su pueblo tiene una tradición de lucha que lo convierte en uno de los más aguerridos del continente. [...] Y por la semilla que sembró el Che, el escenario histórico natural e indiscutido”. Para Elmo también la revolución chilena dependía de la boliviana. A su juicio “[...] no habrá revolución chilena sin que triunfe la revolución boliviana [...]. Doloroso sería que los chilenos no comprendieran esta realidad y permanecieran estáticos, esperando que su libertad le llegue ‘de gratis’”. Al referirse a la patria anota: “Pensarán que estoy equivocado al combatir en un lugar que —como alguna vez me dijeron en Chile— no es mi Patria. Discrepo profundamente con los que hacen tal planteamiento. Patria tiene para mí un sentido real y

profundo. Es ciertamente el territorio geográfico donde el individuo nace. Pero Patria es también en toda su dimensión el suelo oprimido donde un revolucionario combate por la libertad de su pueblo o muere en defensa de sus ideales. Patria es el cobre, el estaño, el hierro [...] Patria es el minero silicoso. Patria es el campesino explotado, [...] Patria es la Nueva Sociedad y el Hombre Nuevo que nosotros crearemos”.

Al hablar de los demás guerrilleros, sus camaradas de armas, no oculta la admiración: “Mis compañeros son los mejores entre los mejores y estamos hermanados hasta la victoria o la muerte, por los mismos ideales”.

Sobre sí mismo, afirma: “Hago grandes esfuerzos para realizarme como ser humano y convertirme en hombre libre. La libertad brota cuando rompemos definitivamente con el pasado, destruimos implacablemente sus mitos, despreciamos sus normas inmorales elevadas a la categoría de supremos códigos rectores de la humanidad para mantener una esclavitud oprobiosa”. La misiva continúa: “el hombre libre [que] surge cuando su acción lo ha comprometido en tal extremo que se convierte en enemigo mortal de la vieja sociedad; cuando ya no le queda más perspectiva que destruir esa criatura corrompida nacida de las entrañas de los colonizadores o morir en la tentativa de colocar los cimientos de un nuevo orden. Entonces, aun muerto, el hombre libre vive”.

Concluye: “He sintetizado nuestros principios. Espero que los comprendan. Mi mayor esperanza es que un día algunos de mis hermanos o de mis hijos se conviertan en combatientes del Ejército del Che. [...] Tengo fe absoluta en nuestro triunfo. Creo que sobreviviré y entonces, en el breve lapso que estaremos aquí antes de seguir *nuestra aventura libertadora* por otros países, trataré de darles toda la ternura que no supe expresar. Pero si alguna bala —es el riesgo de la profesión— termina con mi existencia en Bolivia, sepan que hasta el último momento traté de cumplir honradamente con nuestros principios que son los del Che. Me despido con mi nombre de guerra porque el antiguo también quedó sepultado en el pasado. Besos a todos. ¡Volveremos a las montañas! ¡Victoria o muerte! Ricardo”⁴⁸.

‘Ricardo’ asume como jefe de la región de Cochabamba. Por su carácter, mayor edad y experiencia, y el ascendiente de profesor sobre los jóvenes, prontamente consigue relacionarse con numerosos estudiantes universitarios. Con ellos forma unidades encargadas de realizar exploraciones en la zona del Chapare, pues en ese momento existía la posibilidad de que

⁴⁸ Todos los párrafos citados son de la carta de Elmo Catalán, “‘A mi madre, hijos, hermanos, tíos y demás familiares’, Bolivia, 19 de abril de 1970”, reproducida en *Punto Final* (Nº 107, martes 23 de junio de 1970), pp. 2-4. (El destacado es nuestro.)

fuera el lugar escogido por el ELN para reiniciar la lucha. También ‘Ricardo’ obtiene éxitos significativos en la creación de una red clandestina urbana que realiza algunas operaciones para el ELN⁴⁹.

‘Ricardo’ comienza a vivir con una hermosa y joven estudiante de arquitectura de origen alemán, llamada Jenny Köeller. Ella es una de las dirigentes más importantes de los estudiantes universitarios de Bolivia. Con el transcurso del tiempo ella queda esperando un hijo. ‘Ricardo’ se regocija de felicidad como se puede leer en la despedida de la carta que ya hemos comentado, en ella dice, “hay algo más —y bastante grande— que me une profundamente a esta tierra. Amo a una combatiente del ELN y tendré un hijo boliviano. Soy feliz”⁵⁰.

Dos miembros del grupo, el estudiante llamado Jorge o Aníbal Crespo y su novia van a vivir a la casa que habitan Elmo, Jenny y Jesús. Al parecer la muchacha siente mucha atracción por ‘Ricardo’, su jefe, y quizás llega a enamorarse de él; cuando éste advierte la situación decide comunicársela a ‘Chato’, al que le tiene mucha confianza pues son amigos. ‘Chato’ le sugiere sacar a la otra pareja de la casa. Pero Elmo, fiel a su condición de maestro, decide hablar con Crespo con el fin de clarificar la situación explicándole que él no tiene ningún romance ni interés amoroso por su novia. El joven reacciona mal y surge en él un serio resentimiento contra ‘Ricardo’. En un día de junio de 1970, Crespo ataca la casa matando a Elmo Catalán y, presumiblemente, para no dejar huellas, también asesina a Jenny Köeller, luego se da a la fuga⁵¹.

Al siguiente día, Jesús y otro militante del ELN llegan a la casa de Elmo para realizar actividades de instrucción política y encuentran los cadáveres. Viajan a La Paz para platicar con ‘Chato’, pero éste se encuentra en esos días explorando la zona de Teoponte. Cuando éste regresa a La Paz, le informan en detalle lo que ha pasado. Optan por retirar los cuerpos de la casa para no comprometer a la persona que la había rentado, ocultando las pistas que pudieran conducir a la policía sobre el aparato clandestino del ELN. Como ya habían pasado algunos días, los restos están rígidos; con mucha dificultad y atados con cuerdas logran sacarlos de la casa en una

⁴⁹ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁵⁰ Elmo Catalán, “‘A mi madre, hijos, hermanos, tíos y demás familiares’, Bolivia, 19 de abril de 1970”, (carta), *Punto Final* (revista) N° 107, martes 23 de junio de 1970, p. 4.

⁵¹ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002). La misma versión, aunque con menos detalles, entrega Félix Huerta, véase Mónica González, “Félix Huerta: Sobreviviente de la Guerrilla del Che en Bolivia” (1997), p. 54.

movilidad (automóvil)⁵². Dejan los cuerpos bajo un puente cerca de la laguna de Alalay para que sean encontrados por las autoridades bolivianas⁵³.

El funeral de ‘Ricardo’ y de su distinguida novia, la que además era una de las dirigentes más importantes de los estudiantes universitarios bolivianos, causó una ola de protestas estudiantiles, con enfrentamientos callejeros, a los que se unieron trabajadores y militantes de organizaciones sociales que acusaron a la Central de Inteligencia Americana (CIA) y al gobierno de Ovando de ser los autores del doble asesinato⁵⁴. Sin embargo, la verdad era otra, como quedó de manifiesto en el comunicado dado a conocer por la dirección del ELN en junio de 1970. En la declaración pública el ELN lamenta lo sucedido y expresa su convencimiento de que no existe participación de la CIA ni del gobierno de Bolivia como la ciudadanía creía. Señala con dolor que los militantes fueron asesinados por un miembro de la organización en una rencilla personal⁵⁵.

Pero para hacer pública esta declaración el líder del ELN debió enfrentar la oposición de destacados militantes, entre los que destacaba ‘El Indio’, segundo hombre de la retaguardia en Bolivia; para este grupo lo políticamente revolucionario era ocultar la verdad y culpar a la CIA y al gobierno boliviano. Lo que pretendían era capitalizar en apoyo al ELN el gran descontento que los asesinatos habían provocado⁵⁶. Finalmente, se impuso la posición de ‘Chato’, y la verdad, aunque dolorosa para la organización, fue revelada⁵⁷. Los miembros que estaban en desacuerdo con la posición adoptada por la jefatura del ELN se marcharon de Bolivia con destino a sus países de origen. El contingente que se retiró estaba encabeza-

⁵² Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁵³ Jaime Faivovich, “¡Homenaje a un revolucionario!” (1970), p. 4.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, la edición de la revista chilena *Punto Final* N° 107 martes 23 de junio de 1970.

⁵⁵ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002). Una versión distinta, que atribuye la muerte de Elmo a la CIA, es la que sustenta Benigno al afirmar que el asesino era agente de la CIA y que quien lo reveló fue el ex Ministro del Interior de Bolivia, el general Arguedas, cuando estuvo en La Habana. A nosotros esta versión no nos parece muy exacta.

Jorge o Aníbal Crespo y su novia huyeron del país con destino a Inglaterra, allí los elenos les perdieron la pista. Algunas versiones, pero poco confiables, indican que hace pocos años, Crespo volvió por unos días a Bolivia.

⁵⁶ ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

⁵⁷ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002). Sobre el mismo tema, Félix Huerta dice que “Hubo una discusión muy seria sobre si se decía la verdad o se le echaba la culpa al Ejército boliviano, se optó por la verdad en una situación trágica” (Mónica González, “Félix Huerta: Sobreviviente de la Guerrilla del Che en Bolivia”, 1997, p. 54).

do por ‘El Indio’, uno de los más importantes elenos chilenos y Félix Vargas (‘Luisito’)⁵⁸. Vargas ingresó después al GAP⁵⁹, combatió el 11 de septiembre de 1973 en la residencia del Presidente Allende en calle Tomás Moro, de donde salió herido; luego pasó a la clandestinidad y posteriormente fue detenido por agentes del Estado y trasladado a Tejas Verdes, allí se le vio por última vez⁶⁰. ‘El Indio’ afirma no saber con quienes redactó ‘Chato’ el comunicado final que reconocía los hechos como fueron, él cree que ‘Chato’ pudo hacerlo solo.

Hacer pública la verdad sobre la muerte de ‘Ricardo’ y Jenny significó poner fin a las protestas y la movilización social en Bolivia. Sin embargo, la tremenda honestidad demostrada por la organización permitió que numerosos jóvenes quisieran ingresar al ELN. Tal fue la cantidad que, según ‘Chato’, debieron seleccionar a los militantes que irían al monte⁶¹.

4. DISPAROS EN LA SIERRA

La zona de Teoponte se ubica a 200 kilómetros al norte de La Paz. Es una región con características amazónicas, tiene una vegetación selvática con árboles de densos follajes que pueden llegar a medir 35 metros de altura. Las especies más abundantes son el bambú, helechos y palmeras gigantes. Cuenta con una rica fauna apta para la alimentación humana. También habitan animales peligrosos, tales como serpientes cascabel, coral y víboras trepadoras. Teoponte era una región donde había asentamientos de cooperativas de mineros, cuyos miembros tenían alguna experiencia en la organización de sindicatos. Además, era una zona que les permitiría llegar al Alto Beni, el mejor lugar para desencadenar una lucha guerrillera de larga duración. Teoponte era un lugar que el ELN conocía bien, pues, como sus integrantes ya no tenía vínculos estrechos con Cuba, se veían obligados a realizar entrenamientos militares en esa zona⁶². Al parecer, desde la muerte de ‘Ricardo’, en junio de 1970, los contactos entre Cuba y el ELN se terminan, o al menos se vuelven esporádicos; también parece haber acabado la preparación militar de combatientes elenos en la isla.

⁵⁸ ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

⁵⁹ El Grupo de Amigos Personales (GAP) era el dispositivo de seguridad de Salvador Allende. Véase Cristián Pérez, “Salvador Allende, Apuntes sobre el Dispositivo de Seguridad: El GAP” (2000), pp. 31-82.

⁶⁰ Bernardo Vargas, hermano de ‘Luisito’, entrevista con el autor (Santiago, julio de 2000).

⁶¹ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁶² Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

Cuando completaron los preparativos y reunieron el contingente elegido se lanzaron a la lucha, corría julio de 1970. Habían cumplido la consigna de Inti: “Volveremos a las montañas”. Cincuenta y siete combatientes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) ingresaron a los bosques de Teoponte. El grupo estaba compuesto mayoritariamente por campesinos, apoyados por algunos estudiantes universitarios. Las fuerzas del ELN marchan bajo el comando de Osvaldo ‘Chato’ Peredo y el Negro ‘Omar’, miembros del Estado Mayor. El destacamento lo integran algunos milicianos chilenos, entre ellos Julio de la Cruz (‘Cristián’), Tirso Montiel (‘Pablito’), Guillermo Véliz (‘Gastón’), Raúl Zamora (‘Dago’), Calixto Pacheco (‘Rogelio’), Hilario Ampuero (‘Poporopo’) y Carlos Brain Pizarro (‘Perruchin’)⁶³. A estos se sumaba José Miguel Véliz González —hermano de Guillermo—. ‘Perruchin’ fue aspirante, o tal vez miembro del Cuerpo de Carabineros de Chile; otra versión indica que habría pertenecido a las Fuerzas Armadas de Chile como cadete de la Escuela Militar⁶⁴. Por su parte, Tirso Montiel (‘Pablo’ o ‘Pablito’) había sido teniente de Carabineros y cumplido funciones profesionales en Concepción y otras localidades; posteriormente se retiró, al parecer, por presiones superiores debido a su adhesión a ideas de izquierda. En carta a sus familiares fechada en La Paz el 17 de junio de 1970, un mes antes de ingresar a Teoponte, aclara las razones de su lucha precisando “[...] somos una gran familia los ‘ELENOS’, parte de la gran familia Latinoamericana. Algún día alcanzaremos nuestros objetivos para así lograr una sola Patria. ‘La gran Patria Latinoamericana’ con que soñaron Bolívar, el Che y mi gran amigo y compañero ‘Ricardo’ [...]”. La misiva terminaba con la consigna de guerra del ELN “Victoria o muerte. ¡Volvimos a las montañas!”⁶⁵.

Dos años y seis meses después de la muerte del Che Guevara, su ejército, con otros miembros, se encuentra nuevamente en el monte; con el dedo en el gatillo los guerrilleros se aprestan a disparar igual que su histórico comandante. Sin embargo, no pasará mucho tiempo antes de que la mayoría de los milicianos tenga el mismo destino que tuvo Che.

⁶³ Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001), p. 37. Sobre el número de combatientes chilenos que subieron al monte hay diferencias; por ejemplo, Fabricio Gallardo sostiene que fueron siete y que estaban comandados por Tirso Montiel (‘Pablo’). Véase Fabricio Gallardo, “Los Siete Chilenos que Combatieron en el Ejército del Che” (1997), pp. 12-13. Nosotros, siguiendo el testimonio de ‘Chato’, pensamos que eran ocho.

⁶⁴ Véase Fabricio Gallardo, “Los Siete Chilenos que Combatieron en el Ejército del Che” (1997), pp. 12-13.

⁶⁵ *Ibidem*.

Los objetivos de la guerrilla eran múltiples, destacando la necesidad de romper el pacto “militar campesino”⁶⁶. Para el ELN éste era un punto estratégico, pues en la práctica el campesinado actuaba como dique de contención de los mineros que adherían a la revolución. Esto había quedado demostrado en 1967 cuando las organizaciones de los trabajadores de la minería acordaron donar un día de su salario para ayudar a la guerrilla del Che Guevara. Los obreros de las minas Siglo XX, Hanuni y Catavi fueron a la huelga, recibiendo el apoyo del movimiento estudiantil; los mineros fueron masacrados el día de San Juan, con lo que el movimiento se extinguió⁶⁷.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) entra en acción tomando un pueblo y capturando a dos alemanes de la South American Placers, que son canjeados por 10 presos políticos⁶⁸. Poco después la guerrilla sufría el primer inconveniente serio. Ocho de sus miembros, que eran estudiantes, pidieron licencia; como les fue aceptada, se marchan del destacamento, siendo, sin saberlo la comandancia elena, apresados por las fuerzas militares. Los combates no se hicieron esperar. La primera escaramuza con las tropas bolivianas resulta exitosa, los insurgentes le causan nueve bajas al Ejército. El ELN envía un parte de guerra al pueblo boliviano. El comunicado lo hace llegar un chasqui campesino a la radio Caranavi. Será el único mensaje que en cuatro meses los milicianos podrán transmitir. Pronto todas las radios son tomadas y controladas por el Ejército y ningún periodista puede acceder al área de batalla. Los militares bolivianos reaccionan entregando un parte de guerra afirmando que han dado muerte a 8 guerrilleros, que, según se supo después, eran los estudiantes licenciados de la guerrilla⁶⁹.

Por otra parte, en 1970 el Ejército de Bolivia no era el mismo con el que había entablado combate Che Guevara en 1967. Inmediatamente conocida la existencia del nuevo foco guerrillero, los militares aplican su estrategia contrainsurgente, tendiendo tres cercos (uno inmediato y dos exteriores) para impedir que la milicia escape de la zona. En la lucha toman parte

⁶⁶ El pacto, suscrito entre el Ejército de Bolivia y los sindicatos campesinos, obligaba a las FF.AA. a asegurar que fuesen respetadas las conquistas de los trabajadores como la reforma agraria, la educación básica, el derecho a la sindicalización. Por otro lado, los campesinos se comprometían a apoyar y defender a la institución militar y deberían ponerse bajo órdenes militares contra maniobras subversivas de la izquierda (Jorge Castañeda, *Compañero: Vida y Muerte del Che Guevara* (1997), p. 429.

⁶⁷ Jorge Castañeda, *Compañero: Vida y Muerte del Che Guevara* (1997), pp. 455-456.

⁶⁸ Fabricio Gallardo, “Los Siete Chilenos que Combatieron en el Ejército del Che” (1997), pp. 12-13.

⁶⁹ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

varios regimientos de *rangers*, expertos en tácticas antiguerrilleras; estas tropas poseen la indumentaria adecuada, cuentan con apoyo aéreo y gran concentración de fuego. Uno de los mayores cambios en el bando militar es que los *rangers* están entrenados para ingresar al monte en busca de los destacamentos guerrilleros; anteriormente sólo patrullaban los senderos; la nueva táctica obliga a los insurgentes a desplazarse con extrema dificultad por el monte, preferentemente de noche tratando de evitar los senderos. Además, el Ejército toma posesión de las *taperas* (chozas) de todos los pueblos y aldeas. Por su parte, la guerrilla tiene serias deficiencias. Por ejemplo, la radio que lleva y que está a cargo del ‘Guatón’ Véliz (chileno) es buena y potente, pero como funciona con un motor su peso es excesivo, necesitan tres hombres para cargarla; pronto deciden enterrarla y el grupo queda, igual que el de Che, sin comunicación interna y externa⁷⁰.

En los cuatro meses que dura la lucha se desarrollaron nueve combates. Aunque la guerrilla logra causarle varias bajas al Ejército, a medida que va pasando el tiempo, los enfrentamientos van favoreciendo cada vez más a los militares. A esto se suman las serias dificultades que encuentra la milicia para abastecerse de alimentos, ya que no pueden cazar pues las tropas enemigas se encuentran constantemente acechando. Así, en un período de 45 días deambulando por la selva, el mejor plato que consumieron los guerrilleros fue una culebra y dos lagartijas⁷¹.

Con extrema rapidez los militares encerraron la columna del ELN entre los puestos militares de Cararavi por el sur, Mapiri y Tipuay en el noreste y Huanay por el norte⁷². En ese estado el desenlace esperado —igual que el de Che— se acerca con prontitud. El 1° de septiembre tiene lugar un combate muy duro; después del enfrentamiento la situación se hizo insostenible por el cerco de las fuerzas militares, el hambre y la involuntaria división del grupo. La vanguardia dirigida por ‘Alejo’, con 18 combatientes entre los que va el chileno ‘Poporopo’, se separa de la columna por un error en la información. Nunca más podrán encontrarse. El destino de ellos es incierto. Al parecer, ‘Alejo’ intenta romper el cerco en grupos de a dos combatientes; son capturados y asesinados. El centro mandado por ‘Chato’ queda con 14 milicianos⁷³.

El estado de los guerrilleros es calamitoso, hace 20 días que no ingieren alimentos. ‘Chato’ reúne a los combatientes, pide voluntarios para

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *La Defensa de Arica* (periódico), viernes 6 de noviembre de 1970, Arica.

⁷² Fabricio Gallardo, “Los Siete Chilenos que Combatieron en el Ejército del Che” (1997), pp. 12-13.

⁷³ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

ir a explorar en busca de comida, nadie se ofrece porque todos están muy débiles, entonces elige a Mario y salen a buscar alguna presa para mitigar el hambre. El grupo queda al mando de ‘Omar’. Éste le pasa a ‘Perruchin’, el ex carabinero, la mochila que ha dejado ‘Chato’ con su diario, dinero y las dos latas de sardina que eran la reserva estratégica de la guerrilla —de la cual no se puede disponer sin una orden expresa—. ‘Perruchin’ y un boliviano botan las armas, se comen las latas de sardinas y desertan. Enseguida tratan de romper el cerco para salir de la zona de guerra; sin saber, toman por una senda que es la misma que han seguido ‘Chato’ y su compañero, y se encuentran. ‘Chato’ se da cuenta que no llevan las armas, la conclusión es obvia: han desertado⁷⁴.

El grupo a las órdenes de ‘Omar’ decide que los desertores deben ser ajusticiados. Con la instrucción de matarlos envían a ‘Coimbra’ y a ‘Cristián’ (chileno) en persecución de ‘Perruchin’ y su compañero boliviano. En un sector de la selva de Teoponte cerca de Tipuany, se reúnen ‘Chato’, Mario, ‘Cristián’, ‘Coimbra’, ‘Perruchin’ y el boliviano para realizar un juicio sumario. Hay unanimidad, debe cumplirse el código “escrito” para esos casos. ‘Perruchin’ y su compañero aceptan sin protestar la decisión. Se sienten apesadumbrados, pero se mantienen serenos⁷⁵. Quizás piensan que la muerte es la única forma de expiar la culpa que sienten; necesitan quedar en paz con sus conciencias y lo único que les queda es morir como hombres. Sin vendas en los ojos, suenan los disparos y dos guerrilleros, uno boliviano y otro chileno, hermanos en la causa, abandonan este mundo para siempre.

El fusilamiento de los dos combatientes es el episodio más trágico de la guerra en Teoponte. Durante años muchas versiones han circulado entre los combatientes que estuvieron en el monte y sus cercanos. Algunos dicen que a ‘Perruchin’ lo mataron porque era chileno, pues a ‘Chato’ y a los demás bolivianos les molestaban los “sureños”⁷⁶. Consideramos que esta versión no es creíble, pues quien comanda la persecución de los fugados es ‘Cristián’, un chileno. En fin, verdad o mentira, realidad o mito, lo único cierto es que dos combatientes de la guerrilla de Teoponte fueron fusilados por sus propios compañeros.

De los 57 hombres del Ejército de Liberación Nacional (ELN) que componían el foco guerrillero de Teoponte, solamente sobrevivieron 8: tres chilenos (Calixto Pacheco González, José Miguel y Guillermo Véliz Gon-

⁷⁴ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Versión de ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago 2000-2002).

zález); y 5 bolivianos (Jorge Gustavo Ruiz Paz, Cancio Plaza Artola, Juan Edison Segada, Mario Suárez Núñez y Osvaldo ‘Chato’ Peredo). Cuatro combatientes murieron de hambre, entre ellos ‘Quirito’, ‘Coimbra’ y ‘Cristián’ —que estaba herido—; ‘Chato’ y Mario, que eran los exploradores, son detenidos en el pueblo de Tipuany, mientras un médico les pone suero para tratar de salvarles la vida, ya que padecen de una extrema debilidad.

5. RUMBO A BUENOS AIRES CON ESCALA EN EL CHILE DE ALLENDE

Pese al catastrófico cuadro, los guerrilleros sobrevivientes están con suerte, ya que las condiciones políticas en Bolivia han sufrido un giro radical con la asunción como Jefe de Estado del general Juan José Torres. Este militar manifestaba públicamente su adhesión a ideas de izquierda, aunque, como era lógico, no militaba en ningún partido político. Torres y ‘Chato’ Peredo inician conversaciones para dar por finalizada la guerra. Acuerdan formar una comisión pacificadora y terminar la lucha en la zona de Teoponte. Como ‘Chato’ está privado de libertad, teóricamente ya no es el jefe del ELN; quien comanda la organización es ‘Omar’. De todas maneras, ‘Chato’ graba una cinta magnetofónica donde sugiere a sus antiguos discípulos terminar las escaramuzas. ‘Omar’ y los sobrevivientes aceptan. A los pocos días, seis hombres barbudos, famélicos y harapientos, caminando con dificultad, armados con fusiles, rodeados por mineros que impiden al Ejército acercarse, emergen de la selva cual si fueran fantasmas. Posteriormente son conducidos hasta la ciudad de La Paz donde se refugian en el edificio de la Nunciatura Apostólica⁷⁷. Después de cuatro meses ha terminado la guerra en Teoponte.

El 5 de noviembre de 1970, los ocho guerrilleros que lograron sobrevivir a la lucha, custodiados por cuatro policías, son trasladados hasta el aeropuerto de El Alto en la capital boliviana, y a las 15:05 embarcados en un avión de la Fuerza Aérea de Bolivia, que despega con destino al aeropuerto de Chacalluta en la ciudad de Arica; allí arribaron a las 16:50 horas, un día después de que Salvador Allende asumiera la presidencia de Chile. En el aeropuerto son esperados por representantes de la Cruz Roja que deben testimoniar la entrega de los exiliados a las autoridades chilenas. El gobierno de Chile concede asilo político a los bolivianos⁷⁸.

⁷⁷ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁷⁸ *La Defensa de Arica* (diario), jueves 5 de noviembre de 1970, Arica.

A la llegada a Arica son reclusos en un cuartel de la Policía de Investigaciones y virtualmente liberados de allí por grupos de estudiantes que los conducen al motel Azapa, ubicado a unos kilómetros de Arica⁷⁹. Los estudiantes cancelan todos los gastos que la estadía de los ex guerrilleros demanda; también designan una comisión formada por Eloy Cortines, Guillermo Avendaño, el doctor Juan León y el relacionador público de la Universidad, Peter Woodbridge, para estar atentos a todas las necesidades de los ex combatientes⁸⁰.

Los 8 guerrilleros no pudieron resistir la comida y debieron ser llevados al hospital para realizarles un chequeo médico por los síntomas de colitis que presentaban, como consecuencia del estado de desnutrición en que se hallan. Uno de ellos, Calixto Pacheco, debe ser hospitalizado porque tiene afectados los pulmones, además de una bronquitis aguda, pero según los médicos soportará un viaje a Santiago⁸¹.

El día sábado 7 de noviembre arriba a Arica el abogado Arnoldo Camú, con el fin de enterarse de las condiciones en que se encuentran los ex guerrilleros y para definir su traslado a Santiago⁸². Camú, bajo el seudónimo de 'Agustín', desde la muerte de 'Ricardo' en Bolivia, era el líder del ELN en Chile. Según 'Chato', fue enviado por el entonces Presidente Allende para entrevistarse con ellos y coordinar el traslado a Santiago. En la conversación 'Agustín' le explica que en Chile los elenos están trabajando con Allende en su llamado Grupo de Amigos Personales (GAP)⁸³.

Todo el lunes 9 los ex guerrilleros pasearon por la ciudad de Arica, visitaron El Morro, las playas y el Valle de Azapa. En todo momento se mostraron agradecidos de los delegados universitarios de Arica. En la tarde del día siguiente, el martes 10 de noviembre, vigilados por el Inspector de Investigaciones Osvaldo Yáñez, y acompañados por un grupo de estudiantes, tomaron el avión LAN que los condujo hasta la capital de Chile. A los milicianos de nacionalidad boliviana las autoridades les dieron una visa temporal por un año⁸⁴.

⁷⁹ Osvaldo 'Chato' Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁸⁰ *La Defensa de Arica* (diario), viernes 6 de noviembre de 1970, Arica.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *La Defensa de Arica* (diario), sábado 7 de noviembre de 1970, Arica.

⁸³ Osvaldo 'Chato' Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002). El GAP era la guardia personal de Allende. Una completa investigación histórica sobre esta organización puede verse en Cristián Pérez, "Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)" (2000), pp. 31-82.

⁸⁴ *La Defensa de Arica* (diario), lunes 9 y martes 10 de noviembre de 1970, Arica.

En Chile, la situación política sufre un cambio radical al asumir Salvador Allende como Presidente. En la nueva coyuntura algunos elenos pasaron a ejercer cargos de gobierno; debían preocuparse por la administración del país, por cautelar el orden público y avanzar hacia el socialismo siguiendo la estrategia diseñada por el Presidente. En otras palabras, en el Chile de Allende las prioridades eran diferentes, ya no se trataba de impulsar una insurrección contra el Estado, pues una parte importante de éste —el Poder Ejecutivo— estaba controlado por partidos revolucionarios. En esa perspectiva el ELN no tenía motivos para desarrollar su política de enfrentamiento contra el gobierno chileno. Pero al mismo tiempo, el control que la izquierda tenía sobre las fuerzas policiales, les permitía ensanchar las actividades logísticas para intentar abrir otro foco guerrillero en Bolivia.

Frente a esta coyuntura, postulamos que el ELN tenía dos posiciones: por una parte, como ya hemos visto, algunos miembros asumieron responsabilidades en el gobierno y otros pasaron a integrar el aparato armado del Partido Socialista y el GAP. Esta tendencia era encabezada por ‘Agustín’. Por otra parte, un segmento del ELN se mantuvo como un aparato clandestino con una estructura operativa.

Algunos miembros de esta segunda fracción visitaron a ‘Chato’ quejándose de que ‘Agustín’ había decidido formar el Grupo de Amigos Personales (GAP). Sostenían que ellos eran del ELN de Bolivia, que se les ordenó crear una infraestructura que les había costado mucho construir y que no podían colocarla al servicio de Allende. Argumentaban que ellos hacían a su vez un trabajo de inteligencia y tenían talleres para la fabricación de armas —las que sólo fabricaron después en Bolivia—; finalmente, recalcan que Allende no iba a durar mucho y que querían volver a combatir en Bolivia. Uno de los responsables de esta fracción era un argentino conocido por ‘El Pelado’, quien también trabajaba en el Partido Socialista chileno⁸⁵. Este grupo parecía ser activo, como veremos a continuación.

A mediados de 1972, una joven y destacada militante universitaria del Partido Socialista fue invitada, debido a sus méritos, por el jefe del núcleo⁸⁶ al que pertenecía, a unirse al ELN. Tiempo después concurrió a un cónclave donde estaba ‘Chato’ Peredo y algunos dirigentes importantes. En esa reunión se habló de la lucha armada y de que querían trasplantar la experiencia de Bolivia a Chile. Le pidieron realizar algunos trabajos para el grupo, tales como conseguir patentes para equipar autos robados, y también

⁸⁵ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁸⁶ “Núcleo” era la organización básica del Partido Socialista en los años 70. El núcleo desarrollaba la política del partido en los diferentes frentes sociales.

le enseñaron a manejar armas cortas. Ella siguió participando por algún tiempo en ese grupo hasta que se dio cuenta de que por “ahí no iba la cosa”, entonces le comunicó a su jefe en el ELN que solamente militaría en el Partido Socialista⁸⁷.

Con estos antecedentes podemos afirmar que el ELN siguió manteniendo una estructura en Chile que obedecía a ‘Chato’ y que era controlada por ‘Agustín’. Además de la infraestructura ya descrita, el grupo contaba con una imprenta clandestina que fue utilizada para falsificar todo tipo de documentos, incluyendo pasaportes. Esta imprenta siguió funcionando bastante tiempo después del golpe militar de septiembre de 1973⁸⁸. Al parecer, un grupo de batalla del ELN que obedecía a ‘Chato’ realizó una operación de “recuperación de elementos militares” que afectó a otro núcleo eleno. El hecho ocasionó malestar en el Gobierno, el que procedió a tomar medidas contra ellos; es posible que algunos fueran expulsados del país⁸⁹.

El día del golpe militar el aparato del PS al mando de ‘Agustín’, en el que militaban numerosos elenos, resistió en la industria INDUMET y en la población La Legua; al anochecer, ya sin posibilidades de revertir la situación, se vieron forzados a pasar a la clandestinidad. En una industria de la zona sur de Santiago, ‘Agustín’ ordenó cesar la resistencia, retiró los fusiles y procedió a ocultarlos, dejando a sus hombres solamente con armas cortas⁹⁰. Días después sería capturado y asesinado por agentes del Estado⁹¹. Otros elenos como ‘El Indio’ y ‘Fernando’ pudieron salir del país y obtener asilo político en el extranjero⁹².

⁸⁷ Magdalena Falcon, entrevista con el autor (Nueva York, mayo de 1999). Periodista titulada en la Universidad de Chile. Empezó a militar en la Federación Juvenil Socialista (FJS) cuando tenía 16 años. Su primer trabajo como militante fue organizar centros de alumnos. Durante la campaña presidencial de Salvador Allende formó parte de un Comité de Unidad Popular. Después del golpe militar de 1973 trabajó en la clandestinidad. Fue detenida por la Dina en octubre de 1975, sufrió múltiples torturas. Cuando estaba en poder de la Dina, intentó fugarse inventando un punto en calle Pedro de Valdivia. Allí trató de huir subiendo a una micro, y después en una desesperada carrera rumbo a la embajada de Suecia, poco antes de ingresar a la Legación fue reducida por varios agentes que la trasladaron a la Villa Grimaldi. El 5 de junio de 1976, por gestiones de las Naciones Unidas, salió de la cárcel directamente al exilio en EE.UU., donde actualmente reside.

⁸⁸ Osvaldo ‘Chato’ Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2001).

⁸⁹ ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago, 2000-2002).

⁹⁰ ‘Raúl Marcos’, entrevista con el autor (Santiago, mayo de 1995). Este nombre encubre a un joven estudiante universitario y eleno, que integrado al aparato de ‘Agustín’ combatió en INDUMET y La Legua el 11 de septiembre de 1973. También puede verse Arnaldo Pérez Guerra, “Hernán Barahona: Cómo se salvaron las últimas palabras de Allende y la resistencia en la población La Legua” (2002); Patricio Quiroga, *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende* (2001).

⁹¹ Véase Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), “Informe” (1991). Un extracto del informe apareció en *Estudios Públicos*, 41 (verano 1991).

⁹² ‘El Indio’, múltiples conversaciones con el autor (Santiago de Chile, 2000-2002).

Por su parte, durante el gobierno de la UP, 'Chato' viajó a Bolivia para hacer frente, al mando del ELN, un posible golpe de Estado que se rumoreaba daría el general Hugo Banzer. Pero como la represión allí era incesante, el jefe eleno retornó a Chile. En este país se mantuvo hasta pocos días después del golpe militar de septiembre de 1973. Luego viajó a Cuba y después se radicó en Argentina, donde instala la Comandancia del ELN⁹³. A lo largo de nuestro estudio no registramos ninguna actividad de resistencia al golpe ejecutada por el grupo de 'Chato'. Hemos dicho que ellos simpatizaban con Allende, pero no consideraban su estrategia como el camino adecuado para materializar una revolución socialista en Chile. Decían que el experimento no iba a durar.

La Argentina de los años 70 se encontraba en un virtual estado de guerra interna⁹⁴. Las acometidas del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)⁹⁵ y de los Montoneros ('Soldados de Perón'), bajo el mando de Mario Firmenich, eran duramente combatidas por las fuerzas policiales y militares, que en no pocas oportunidades actuaban fuera de la legalidad vigente⁹⁶. Como vemos, Argentina no era el mejor sitio para intentar una coordinación de los grupos guerrilleros del cono sur de América Latina. Pese a ello, junto a Edgardo Enríquez (del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR, de Chile) a Roberto Santucho (jefe del Ejército Revolucionario del Pueblo, ERP, de Argentina) y al 'Negro Marcelo' (en representación de Raúl Sendic que se hallaba encarcelado, del grupo Tupamaros de Uruguay) fundaron la Junta Coordinadora Revolucionaria. El comunicado de formación de la organización fue redactado por separado, quienes lo escribieron fueron 'Chato' Peredo y Roberto Mario Santucho⁹⁷.

⁹³ Osvaldo 'Chato' Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

⁹⁴ Una buena síntesis de las principales características de ese período puede verse en Félix Luna, *Argentina: De Perón a Lanusse 1943-1973* (1972).

⁹⁵ El ERP fue creado en el V Congreso del PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) realizado el 28 y 29 de julio de 1970 en un campo de la Isla Magnasco, en las Lechiguanas, provincia de Entre Ríos. Como comandante fue designado Mario Roberto Santucho (Eugenio Méndez, *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas*, 1999, p. 45).

⁹⁶ El asesinato del Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT), el peronista José Ignacio Rucci, en una operación efectuada por los montoneros, hizo reaccionar al peronismo más ortodoxo. Éstos, junto a comisarios y oficiales de la Policía Federal en retiro, formaron la Alianza Antiimperialista Argentina. A la muerte de Perón pasó a llamarse Alianza Anticomunista Argentina, conocida como la AAA. Su jefe era el Ministro de Bienestar Social, José López Rega. Esta organización clandestina combatió a la guerrilla utilizando métodos reñidos con la legalidad.

Un interesante reportaje, en tres ediciones, acerca de los grupos guerrilleros argentinos pueden verse en: "Guerrillas Argentinas", revista *Chile Hoy*, N° 48, 49, 50, mayo de 1973.

⁹⁷ Osvaldo 'Chato' Peredo, entrevista con el autor (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002).

‘Chato’ Peredo afirma que durante 1974 realizaron varios operativos financieros en Buenos Aires. Uno de esos actos sería el secuestro del ejecutivo de la ESSO Víctor Samuelsson, que llevaron a cabo como Junta Coordinadora. Por el rescate —según ‘Chato’— consiguieron 14 millones de dólares. De ellos habrían enviado al MIR chileno 6 millones y el resto del dinero lo habrían dividido, tocando al ELN 1.200.000 dólares, destinados a ayudar a la oposición boliviana, especialmente al MIR y al general Juan José Torres. También desarrollan escuelas de cuadros en Buenos Aires y actividades de formación para los campesinos en las áreas rurales de Bolivia. Sin embargo, la verdad parece ser algo distinta en cuanto a los autores del hecho y a las sumas de dinero. El secuestro fue realizado por el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), en una operación que dirigieron Gorriaran Merlo⁹⁸ y Benito Urteaga. El ERP relató el hecho en un comunicado: “El Estado Mayor del ERP, por intermedio de su comando Silva Tettamanti, de la unidad norte de Buenos Aires, secuestró al ejecutivo Víctor Samuelsson”. En total negoció 12 millones de dólares, distribuidos así: 4 millones de dólares debía repartir ESSO en alimentos al pueblo; 5 millones de dólares repartiría el ERP en elementos para nuestro Pueblo; 3 millones de dólares distribuidos a las organizaciones revolucionarias de Chile, Bolivia, Uruguay y Argentina, por partes iguales, para subvencionar la lucha. Como podemos deducir, no fue la Junta Coordinadora la que ejecutó el plagio sino el ERP; en cuanto al dinero, al ELN y al MIR chileno les tocó una cifra mucho menor de la expresada por ‘Chato’⁹⁹.

Durante 1975 el ELN realiza en la ciudad de Lima su primer Congreso. En el evento surgen críticas a la conducción de ‘Chato’, a quien culpan de los errores que llevaron a la derrota de la estrategia revolucionaria. También critican la característica de “movimiento” que tenía la organización. Estos sectores, que representan a la gran mayoría del grupo, sumamente influidos por el trotskismo del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de Argentina, decidieron formar una organización con la estructura y los objetivos de un partido; de esa manera, dieron vida al Partido Revolucionario de los Trabajadores de Bolivia (PRT-B).

Pero como todo en la historia humana algún día se termina, el ELN no fue una excepción. El acta de defunción del Ejército de Liberación

⁹⁸ Tenía varios nombres de batalla (‘Gungo’, ‘Pelado’ o ‘Ricardo’). Sobreviviente de las luchas guerrilleras de los años 70 en Argentina, posteriormente se refugió en Europa; durante 1979 combatió en Nicaragua con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en 1989 encabezó el ataque al regimiento La Tablada en Buenos Aires.

⁹⁹ Revista *Estrella Roja* —órgano oficial del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)—, Colección de 1974. Cita tomada de Eugenio Méndez, *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas* (1999), pp. 105-107.

Nacional se “escribió” en 1982, cuando en Bolivia se produjo un cambio en las condiciones políticas que habían generado su creación, al asumir constitucionalmente el gobierno la Unión Democrática Popular (UDP), siendo elegido presidente Hernán Siles Suazo. Había dejado de existir el Ejército del Comandante Ernesto Guevara de la Serna, que había sido fundado bajo los árboles de Ñancahuazú 15 años antes.

Epílogo

Durante la primera parte del año 2002, la situación política en Bolivia estuvo sumamente agitada. Ese año debían realizarse elecciones presidenciales. Una nueva fuerza comenzó a disputar la hegemonía a los partidos tradicionales, era el Movimiento Al Socialismo (MAS), grupo con ideología contraria a la globalización que recoge parte sustancial de los postulados trotskistas. En este movimiento se han unido los viejos guerrilleros de los 70, junto a organizaciones de campesinos productores de hojas de coca del Chapare. Su abanderado fue el dirigente Evo Morales y el candidato a vicepresidente fue Antonio, el mayor de los hermanos Peredo. En la zona de Santa Cruz de la Sierra, el jefe de la campaña de Evo Morales y del MAS fue Osvaldo ‘Chato’ Peredo.

Cuando se abrieron las urnas, el abanderado del MAS trepaba hasta el segundo lugar, a poca distancia de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien resultó electo. Grandes masas de campesinos y trabajadores marginados de los beneficios del sistema votaron por el MAS. Este caudal electoral se transformó en un poderoso elemento legitimador. Desde esas elecciones, MAS se ha convertido en una de las fuerzas políticas más importantes de Bolivia.

En Chile, los elenos tampoco existen ya como un grupo independiente o como aparato. Desde hace mucho, la gran mayoría de ellos militan en el Partido Socialista (PS), que también fue su cuna. De vez en cuando se juntan para contar historias de un pasado que los marcó a fuego. Como miembros del PS aprendieron a gobernar, sin dejar de creer que otra sociedad es posible de construir.

Como vemos, en los albores del siglo XXI, en distintos partidos, movimientos y grupos, despojados de sus nombres de guerra, ya sin fusiles ni pistolas, los viejos militantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) siguen combatiendo, con otros medios, para alcanzar la sociedad donde *el hombre no sea el lobo del hombre*, que el legendario Che los impulsó a construir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón Ramírez (Benigno), Dariel. *Memorias de un Soldado Cubano: Vida y Muerte de la Revolución*. Barcelona: Tusquet editores, 1997.
- Alarcón Ramírez (Benigno), Dariel. Entrevista con el autor, París, enero de 2001.
- Castañeda, Jorge. *La Utopía Desarmada: Intrigas, Dilemas y Promesa de la Izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina S.A./Ariel, 1994.
- Castañeda, Jorge. *Compañero: Vida y Muerte del Che Guevara*. Buenos Aires: Vintage Español, 1997.
- Catalán, Elmo “‘A mi madre, hijos, hermanos, tíos y demás familiares’, Bolivia, 19 de abril de 1970”. (Revista) *Punto Final*, Santiago, N° 107, martes 23 de junio de 1970.
- Chile Hoy* (revista). “Guerrillas Argentinas”, Santiago, N°s 48, 49, 50, mayo de 1973.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig). “Informe”. Extra del diario *La Nación*, Santiago, 12 de marzo de 1991.
- Faivovich, Jaime. “¡Homenaje a un revolucionario!” (Revista) *Punto Final*, Santiago, N° 107, martes 23 de junio de 1970.
- Falcon, Magdalena. Periodista, ex militante del ELN y del Partido Socialista. Entrevista con el autor, Nueva York, mayo 1999.
- Gallardo, Fabricio. “Los Siete Chilenos que Combatieron en el Ejército del Che”. *El Siglo*, Santiago, edición del 01 al 07 de agosto de 1997, pp. 12-13.
- González, Mónica. “Félix Huerta: Sobreviviente de la Guerrilla del Che”. (Revista) *Cosas*, Santiago, N° 534, 14 de marzo de 1997.
- Guevara de la Serna, Ernesto. *La Guerra de Guerrillas*. La Habana: Editora de Ciencias Sociales, 1985.
- Guevara de la Serna, Ernesto; Borrego, Orlando. “Respuesta a ‘¿Dónde está el Che Guevara?’”. *Casa de las Américas*, La Habana, N° 223, abril-junio del 2001, pp. 28-32.
- Huerta, Félix. Militante del PS y el leno. Entrevista con el autor, Santiago de Chile, septiembre de 1995.
- ‘El Indio’. Obrero. Uno de los primeros lenos. Múltiples conversaciones con el autor, Santiago, 2000-2002.
- El Siglo* (diario). Santiago, edición extraordinaria, 26 de julio de 1997.
- La Defensa de Arica* (diario). Arica, ediciones de noviembre de 1970.
- Luna, Félix. *Argentina de Perón a Lanusse 1943-1973*. Buenos Aires: Editorial Planeta, marzo de 1973, tercera edición.
- Méndez, Eugenio. *Santucho: Entre la Inteligencia y las Armas*. Buenos Aires: noviembre de 1999.
- Peredo Leigue, Osvaldo (‘Chato’). Entrevista con el autor, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, mayo de 2002.
- Pérez Guerra, Arnaldo. “Hernán Barahona: Cómo Se salvaron ‘Las Últimas Palabras de Allende’ y la Resistencia en la Población La Legua”. *El Siglo*, Santiago, N° 1104, del 8 de septiembre de 2002.
- Pérez, Cristián. “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)”. *Estudios Públicos* N° 79 (invierno 2000).
- Punto Final* (revista), Santiago, N° 107, martes 23 de junio de 1970.
- Quiroga Z., Patricio. *Compañeros. El GAP: La Escolta de Allende*. Santiago: Aguilar, 2001.
- Soto, Óscar. Doctor, médico personal de Salvador Allende. Entrevista con el autor, Segovia, España, octubre de 1998.

Vargas, Bernardo. Dirigente sindical, militante del Partido Socialista, hermano de 'Luisito'. Entrevista con el autor, Santiago, julio de 2000.

Villegas, Harry. *Pombo: Un Hombre de la Guerrilla del Che*. La Habana: Editora Política, 1997. □

**PANDORA EN MESOPOTAMIA:
IRAK DESPUÉS DE SADDAM HUSSEIN**

Rafael Berástegui

En este artículo se sostiene que sin Saddam Hussein, Irak seguiría siendo un peligro a mediano plazo, aunque desplazado de lo estrictamente militar al plano político. La era post-Hussein dejará la realidad íntima de ese país al desnudo y sus ropajes podrían ser un regalo envenenado. Es que desde que se trazaron las fronteras, en consonancia con el acuerdo Sykes-Picot de 1916, Irak es en esencia el país más frágil de una zona siempre conflictiva.

¿Quién anunció el fin de las utopías? Están más saludables que nunca, a juzgar por el optimismo anglosajón acerca de Irak y Medio Oriente sin Saddam Hussein. El carácter que imprimió al régimen de Bagdad y la conducta irresponsable frente a su propio pueblo, a los países vecinos y a la comunidad internacional, son la comidilla de un debate multicolor. No es un atenuante que las potencias ahora empeñadas en echar a Saddam le apoyaran en los 80, considerándolo un factor de estabilidad en el golfo Pérsico. Tampoco es menos cierto que la tentación del unilateralismo esti-

RAFAEL BERÁSTEGUI. Analista político cubano residente en Chile. Profesor de la Universidad Arcis.

mula la constricción en miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, cuyos intereses divergentes paralizan a menudo decisiones impostergables, sobre todo las relacionadas con Israel y con el mundo árabe. Sin embargo, la transición a un Irak sin Saddam será difícil. Nadie puede asegurar que traiga más bien que mal.

El ambiente mesiánico a propósito de lo que sucederá es propio de la proliferación de mensajes tranquilizadores desde el gobierno y la prensa estadounidenses, destinados a generar confianza en un final feliz necesario. Lo insólito son los tonos estridentes y matices simplificadores que a veces se deslizan en el debate serio.

1. Ilusiones y realidades

Bernard Lewis, de la Universidad Princeton, y Fouad Ajami, de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Johns Hopkins, para citar un caso, critican a EE.UU. por no haber “despachado” antes a Saddam, durante la Operación Tormenta del Desierto de 1991, o cuando el dictador iraquí intervino en 1995-96 en la reanudación de la guerra civil kurda. Un grupo independiente de expertos, reunido por el James A. Baker III Institute for Public Policy y el Council on Foreign Relations, hace de contrapartida y prefiere dejar en claro que la mera remoción del dictador iraquí no es la panacea para estabilizar la región. En sendos artículos publicados a comienzos de año, los profesores Lewis y Ajami cifran expectativas de una rápida recuperación en la educación y competencia técnica existentes en Irak, pero también en el capital social y los recursos naturales del país. El extenso memorándum denominado “Reporte del Grupo Independiente de Trabajo” (RGIT), que el James A. Baker III Institute y el Council remitieron al presidente George W. Bush, calcula en US\$ 100 billones el costo de la reconstrucción posterior a Saddam y descarta que puedan hacer un aporte los ingresos anuales de cerca de US\$ 10 billones anuales por exportaciones de crudo, ya que deberían invertirse en la rehabilitación de la propia industria petrolera. Advierte que Irak requerirá ayuda financiera urgente, así como comprensión en los Clubes de Londres y París, pues su deuda externa sobrepasa los US\$ 60 billones.

Lewis y Ajami extrapolan a Irak el resultado de la ocupación aliada, que posibilitó el resurgimiento de Alemania y Japón al concluir la segunda guerra mundial. Lewis titula “El Amanecer Posterior a Saddam” un artículo para la edición especial de comienzos de año del semanario

*Newsweek*¹. No obstante, pide una democratización con calma. Reconoce que la democracia occidental “es un medicamento fuerte, que aplicado con premura y en altas dosis puede matar al paciente”. Ajami, nacido en el Líbano chiíta, donde interesa menos curar al paciente iraquí, prescribe medicina en dosis rápida y abundante. Incita a George W. Bush a convertirse en modernizador a ultranza de Irak y del conjunto del mundo árabe, “aunque su presencia en la zona sea tildada de imperialista, proisraelí y sospechosa de ejercer control sobre la segunda reserva petrolera de la zona”².

Distante del punto de vista de Ajami, el RGIT propone un plan de tres fases para la reconstrucción en Irak, el cual eliminaría en dos años las armas de destrucción masiva, haría funcionar una economía de mercado y traspasaría el poder a un gobierno soberano. El plan estipula fuerte presencia militar de EE. UU. durante los meses que seguirían al final de las hostilidades, aunque rechaza la comparación con lo sucedido en la postguerra en Alemania y Japón porque, tras el conflicto, Irak “sería un pueblo liberado y no derrotado”.

El texto previene que, puesto que acciones encabezadas por norteamericanos serían un evento traumático para el mundo islámico, se correrán riesgos serios, incluso de ataques terroristas contra EE. UU. y sus aliados. Al respecto, evoca la molestia en la zona por la postura estadounidense en la disputa árabe-israelí, y considera esencial que se desempeñe en ese asunto una diplomacia de alto nivel, activa y directa.

Mientras Lewis asigna representatividad a la oposición exterior iraquí, el RGIT previene al gobierno norteamericano contra la imposición de un gobierno en Bagdad, especialmente si es dominado por los líderes opositores en el exilio, que, asegura, “carecería de legitimidad y podría desestabilizar la situación interior”. La oposición externa desempeñará un papel significativo, “como una de las muchas voces importantes”³.

La coincidencia de Ajami y Lewis con los redactores del memorándum sólo es completa en la fórmula de una república federal post-Saddam, que, subraya el RGIT, no debería afectar a la integridad y cohesión del país. A continuación, registra probables amenazas a ella por parte de Irán, Turquía, chiítas y kurdos. Sin embargo, estima que la haría viable el despliegue de tropas bajo mando norteamericano en los sitios con potencialidades explosivas en el norte y sur iraquí.

¹ Bernard Lewis, “The Dawn After Saddam” (2002, 2003).

² Fouad Ajami, “Iraq and The Arabs’ Future” (2003).

³ James A. Baker III Institute for Public Policy/ Council on Foreign Relations, “Working Group Report”, diciembre 2002.

2. Astucia takriti

Los periodistas que han entrevistado varias veces a Saddam y escrito con imparcialidad su biografía le reconocen rudeza, inteligencia, pocos escrúpulos, valentía, pragmatismo, laboriosidad, capacidades como organizador, método para alcanzar los objetivos que se traza y algo de megalomanía⁴.

Saddam Hussein al-Takriti viene de una familia humilde del clan al-Bejat, parte de la tribu árabe Abu Nasir, muy poderosa en la localidad de Takrit, situada a orillas del río Tigris y al norte de Bagdad. Oujja, su pequeña aldea natal, está, pues, dentro del circuito de Takrit, una ciudad con poca importancia agrícola y comercial, que fabricaba balsas para transportar melones hacia la capital. En la infancia de Saddam, cuyo apellido y biografía se fundieron con Takrit, la celebridad de la misma se reducía a haber nacido en ella Saladino (1138-1193), el sultán que derrotó a los cristianos de la tercera cruzada y reconquistó Jerusalén para los árabes. Los jóvenes takritis marchaban a Bagdad para buscar empleo en la administración pública o el ejército. Por tradición, el Estado era extraño y ajeno para kurdos y chiítas, de manera que eran los hijos provincianos de comerciantes y terratenientes de la minoría sunnita los que ascendían socialmente como funcionarios y militares.

A comienzos de la etapa republicana, comunistas y nacionalistas se disputaban los espacios. Era habitual que en aldeas y ciudades del interior, kurdos, chiítas y sunnitas portaran armas y las usaran para dirimir pleitos entre comunidades, tribus, clanes o familias, por lo que los diferendos entre comunistas y nacionalistas se saldaban regularmente con sangre en Takrit. Saddam contó en varias ocasiones que si no se hizo comunista entonces fue porque allí no existían diferencias sociales como en Kurdistán y el sur chiíta, controlados por terratenientes, donde menos del 3% de la población poseía el 55% de la tierra cultivable. Sin embargo, al escalar Saddam en la política no sólo trasplantó algunos componentes leninistas al partido Ba'az sino que puso en práctica varias medidas que sobrepasaron el programa de los comunistas.

Antes de acaparar formalmente toda la autoridad, Saddam la ejercía de hecho desde la vicejefatura del Comando Regional del partido gobernante cuando se impulsó una reforma agraria radical. Los sindicatos tenían que seguir la línea del partido y no podían criticar al gobierno pero podían

⁴ La reseña biográfica se elaboró en base a Saïd Aburish, *Saddam Hussein: La Política de la Venganza* (2001), y Andrew Cockburn y Patrick Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein* (1999), pp. 67-71.

funcionar, y mejoraron las condiciones laborales y salariales. Bajo orientaciones de Saddam, se introdujo un extenso sistema de salud pública y seguridad social. La ley protegió a las mujeres contra la poligamia y les dio acceso a profesiones antes vedadas, incluida la carrera militar. No obstante, su mayor éxito fue la nacionalización de la Iraq Petroleum Company (IPC), el 1 de junio de 1972, Día de la Victoria y fiesta nacional en adelante.

Los regímenes militares del primer período republicano habían causado molestias a la IPC, un consorcio de cinco de las siete transnacionales petroleras: British Petroleum, Shell, Esso, Mobil Oil y Compagnie Française des Petroles. Se había otorgado una concesión petrolera a la compañía francesa ERAP e invitaciones a los soviéticos para que desarrollaran el yacimiento del norte de Rumeillah, sobre la frontera con Kuwait. En represalia, IPC redujo la producción de petróleo iraquí para favorecer la de otros países y se comportó con arrogancia en las negociaciones con las autoridades de Bagdad. El Partido Comunista de Irak (PCI) no propugnaba la expropiación, debido a la reacción de las tradicionales afectadas. Pero Saddam manejó el asunto con la audacia y la cautela que, se dice, son patrimonio de los takritis. En un primer momento, excluyó de la nacionalización a la Basra Oil Company (BOC), parte del consorcio. Quería que si la cosa no funcionaba, BOC siguiera produciendo petróleo y generase ingresos que aminoraran el fracaso. De manera paralela, invocó el nacionalismo árabe para asegurarse el apoyo de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo y previno un boicot de repuestos para la industria petrolera nacionalizada, firmando contratos de suministro con la Unión Soviética, Italia y Brasil.

Las condiciones del mercado petrolero hicieron que Irak no tuviera problemas para encontrar compradores del petróleo nacionalizado en la Unión Soviética, Francia, España, Brasil, Alemania Oriental y Hungría. La Unión Soviética desempeñó un papel determinante en la ruptura del monopolio petrolero de las transnacionales, como parte de una política regional para debilitar a Occidente. Francia dio respaldo posterior, con el argumento de equilibrar fuerzas al convertirse en el contacto primordial de Irak con el campo occidental. Previo a esa aceptación, Saddam recabó cooperación de compañías francesas para explorar y extraer petróleo de yacimientos iraquíes no asignados a los soviéticos, y cerró en París una compra de armamentos, para demostrar que Irak no dependería sólo de la URSS en tal rubro⁵.

⁵ Véanse detalles de la nacionalización del petróleo en Saïd Aburish, *Saddam Hussein: La Política de la Venganza* (2001), pp. 85-89 y 114-118.

No obstante, las relaciones privilegiadas fueron con Moscú hasta que Saddam denunció la invasión soviética a Afganistán en 1979. Fue el punto final al Tratado de Amistad y Cooperación soviético-iraquí, firmado en 1972, que hizo que la URSS limitara su colaboración con el caudillo kurdo Mustafá Barzani. La protesta de Bagdad por la invasión a Afganistán clausuró, además, el gobierno del Frente Nacional Patriótico con participación comunista. Una década más tarde, en medio de la guerra con Irán, el PCI fue invitado por Saddam a reingresar al gobierno en otro frente, esta vez con el partido Ba'az y el jefe kurdo Jalal Talabani, que duró mucho menos que el precedente. Pero el otrora influyente PCI estaba tan desgastado por las maniobras de Saddam, que su presencia fue irrelevante en la rebelión de 1991.

3. Avatares del Ba'az

Sin organización política no habría existido el Saddam que conocemos, aunque él imprimió un sello particular a la organización. El partido Ba'az se constituyó en abril de 1947 durante una reunión de tres días realizada en el Café Rashid de Damasco, la capital de Siria. Estaban presentes muchos jóvenes sirios y un puñado de jordanos, palestinos, libaneses e iraquíes. Fue inspirado por el cristiano ortodoxo Michel 'Aflaq y el musulmán sunnita Salah al-Din Bitar, compañeros de estudios universitarios en La Sorbona de París antes de dedicarse a la agitación política en Damasco.

La prédica de 'Aflaq y Bitar atribuía a siglos de dominación turca, intromisiones de Occidente y de colonos judíos de Palestina el letargo de los árabes, raza antigua y portadora de valores universales, a la cual convocaban ahora a “renacer” (ba'az, en árabe). Los fundadores del ba'azismo llamaban igualmente a remover las lacras específicas de la sociedad árabe, resumidas en tribalismo, sectarismo, opresión de la mujer y supremacía de los terratenientes. De acuerdo con la sensibilidad de una época en que el islamismo carecía de resonancia, el ba'azismo se declaraba laico a la vez que recalca que el Islam era la expresión más sublime del arabismo.

La consigna del nuevo partido fue Unidad, Libertad y Socialismo. La unidad era un imperativo de lo que consideraban los ba'azistas “la nación árabe”, con lazos de historia, lenguaje, religión, tradiciones y esperanzas comunes, aunque esparcidos entre el Atlántico y el golfo Pérsico. La liberación se refería tanto a la dominación extranjera como a las cadenas sociales que ataban al individuo. Por socialismo se entendía la lucha en el mundo árabe contra la concentración de la riqueza y el poder en pocas

manos. En el núcleo de fundadores del Ba'az no había unanimidad acerca de la variante de socialismo a adoptar en la reunión de la capital siria. 'Aflaq y Bitar creían que la modernización necesaria de la sociedad árabe debía tomar ejemplos de Europa occidental, particularmente de Francia, y esta tesis se plasmó en el programa que salió del Café Rashid⁶.

Así, los matices más radicales del socialismo árabe se asociaron al cuerpo doctrinario, no menos ambiguo, brotado de la experiencia del presidente egipcio Gamal Abdel Nasser (1918-70). Nasserismo y ba'azismo fueron expresiones del nacionalismo árabe o panarabismo, que durante la guerra fría contrarrestó, en los países donde fue gobierno, la atracción del polo occidental con acercamientos tácticos a Moscú. La ayuda económica, militar y política de la Unión Soviética gravitó en la política interna de esos países. En general, sin embargo, fue utilizada por los gobiernos panárabes para desactivar los poderosos partidos comunistas emergentes en la zona.

El Partido Ba'az llamó Comandos Regionales a las sucursales en Siria (1947), Jordania (1948), Líbano (1949), Irak (1950), Libia (1954), Kuwait (1955), Yemen del Norte (1955) y Yemen del Sur (1956). En teoría, el "Mando Nacional" central correspondería a una dirección colegiada de miembros de todos los países de la "nación árabe". En la práctica, las directrices de 'Aflaq y Bitar demostraron ser más apropiadas para la agitación política y el debate de ideas que para estructurar un partido que funcionara, ni siquiera sobre el molde clásico de las fronteras establecidas de un país.

Los adherentes al ba'azismo eran jóvenes urbanos de clase media, intelectuales, empleados o militares. Las rencillas internas por asuntos de poca monta, con ropaje ideológico, sólo se aminoraban en los paréntesis de las conspiraciones, que eran sus instrumentos fundamentales de lucha. Los únicos golpes de Estado exitosos, que permitieron a los ba'azistas capturar definitivamente el poder en Siria (1963) e Irak (1968), lejos de impulsar la unidad árabe o el entendimiento con el nasserismo en Egipto, se tradujeron en ruptura total de los Comandos Regionales sirio e iraquí. Michel 'Aflaq y Salah al-Din Bitar fueron acusados en Damasco de desviaciones derechistas y expulsados del Comando Regional sirio. 'Aflaq recibió asilo, protección y reconocimiento de Bagdad, donde murió como héroe nacional en 1989. Bitar, exiliado en París, tuvo peor suerte, pues en la capital francesa fue asesinado en 1980 por agentes sirios.

⁶ El período de forja y fundación del partido Ba'az está bien desarrollado en Patrick Seale, *Asad, The Struggle for the Middle East* (1988), pp. 30-35, y Andrew Cockburn y Patrick Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein* (1999), pp. 70-73. Seale y los Cockburn están entre los mejores conocedores de la zona.

Irak y Siria mantienen diferendos económicos sobre la división de las aguas del río Éufrates y dos oleoductos para el petróleo iraquí. Uno de ellos atraviesa el territorio sirio y es controlado por las autoridades sirias con disgusto de Bagdad, que construyó otro, en suelo turco, que atizó el encono en Damasco. Rivalizaron en causas muy queridas por los árabes, como la manipulación de dirigentes palestinos. Puesto que Siria e Irak reprimen a los opositores domésticos a la vez que cobijan y alientan a los del vecino, ambos gobiernos intercambian a menudo denuncias de conspiración.

La cúpula del ba'azismo gubernamental, tanto de la rama siria como de la iraquí, está secuestrada por grupos minoritarios de la población, aunque de distinta índole. Mientras en Irak quedó al final en manos predominantemente civiles de los clanes takritis, musulmanes sunnitas; en la Siria de Hafiz al-Asad y su hijo Bashar es patrimonio de los alawi, una diminuta secta herética del chiísmo, presente también sólo en Turquía, con residuos preislámicos que le llevan a venerar menos al profeta Mahoma que a su primo y yerno, Alí. El imperio otomano hizo de los alawi una especie de casta militar, por lo que la élite ba'azista siria es de origen castrense. No obstante su destacado desempeño en las campañas árabes de 1967 y 1973 contra Israel, las fuerzas armadas sirias son muy inferiores a la formidable maquinaria militar desarrollada por el ba'azismo iraquí bajo la conducción de Saddam⁷.

En lo organizativo, la rama siria siguió relativamente fiel al espíritu originario del ba'azismo y, sin ser por cierto un paradigma de virtudes democráticas, no perfeccionó las funciones de un partido político que pretende tragarse el Estado. En ese sentido, el esquema del régimen sirio es más relajado que el iraquí.

Saddam expandió en Irak las formas de reclutamiento ba'azista y aceleró el proceso de ascenso de los militantes, antesala de beneficios laborales y sociales. Saddam envió miembros del partido a crear bases en los poblados del interior y priorizó a los barrios populares de las ciudades. Se buscaba, sobre todo, incorporar a los chiítas. El número de ellos aumentó en la base, a la par que decreció en los órganos de dirección. Los candidatos a militantes debían seguir cursos de adoctrinamiento en una red de escuelas preparatorias del partido. Un ba'azista iraquí tiene la obligación de estar atento. Vigilar a compañeros de partido y conciudadanos, así como denunciar desafecciones y desviaciones es una rutina que sirve para reducir

⁷ Nazih Ayubi, *Política y Sociedad en Oriente Próximo* (1998), pp. 389-398. En este libro, escrito poco antes de morir, el cientista político egipcio analiza en profundidad las implicaciones de la presencia militar en el Ba'az, desde una interesante óptica casi gramsciana.

la corrupción cotidiana. Al mismo tiempo, completa e internaliza en cada ba'azista la misión de control que, de manera formal, recae en múltiples servicios policiales y de seguridad paralelos, subordinados todos a Saddam. Con semejante dispositivo en marcha, el líder iraquí encontró escasa resistencia en sus pares para erradicar, en 1975, la dependencia de las fuerzas armadas de una rama autónoma del Ba'az, a cargo de militares, y someterlas a adoctrinamiento ideológico intensivo y asumir su jefatura.

Saddam, en posesión oficial de los cargos de presidente del Mando del Consejo de la Revolución, secretario general del partido Ba'az, comandante en jefe de las fuerzas armadas y jefe del Directorio de Seguridad, emprendió un ambicioso programa militar. Además de millonarias compras de material, suponía el desarrollo de una industria de armamentos sofisticada, que consagraría a Irak como campeón del nacionalismo árabe. El programa armamentista, al igual que la guerra con Irán, recibieron entonces aliento y colaboración de Occidente y de los países árabes, salvo de Siria, atemorizados con el extremismo chiíta iraní. La invasión de Kuwait y la guerra del golfo, en 1990-91, modificaron de manera radical la imagen de Saddam. Más de una década de represalias militares y sanciones económicas deterioraron seriamente la calidad de vida de buena parte de la población en Irak, previo al estallido de la crisis actual.

Sin embargo, al margen de la propaganda oficial de Bagdad, es probable que un número indeterminado de iraquíes actúe en conciencia y, sin embargo, libere de culpas a Saddam. Con pocos fundamentos históricos y legales que lo avale, una porción significativa de la población de Irak estuvo siempre convencida de que Kuwait le pertenece y, por tanto, considera injustificados los castigos infringidos al país. Esa porción podría evocar con orgullo y gratitud, por ejemplo, usos no militares de los ingresos petroleros hechos por Saddam para desarrollar ambiciosos proyectos industriales, educacionales y de salud. Algunos no llegaron a concretarse, pero se consiguió disminuir el analfabetismo, mecanizar la agricultura, rescatar tierras y llevar energía eléctrica a cuatro mil aldeas para, a continuación, regalarles neveras y televisores. Un empresario de origen palestino residente en Londres, que tuvo negocios con Saddam, resume así aquellos momentos:

Hubo muchos proyectos superpuestos, pero los tecnócratas iraquíes eran muy competentes, mucho más que sus colegas del resto del mundo árabe, y muchos demostraban un sincero entusiasmo por el futuro del país. Esto creó una buena imagen en los círculos empresariales occidentales, lo cual facilitó nuestra tarea. Y Saddam no tenía los mismos intereses que el gobierno de Arabia Saudí y otros estados del golfo: la importación de bienes suntuarios y el derroche

consumista no formaban parte de sus planes. Esto cambiaría después, pero en esa época Saddam creaba fuerzas sociales, mientras otros gobernantes árabes construían palacios⁸.

4. Un país llamado Irak

El concepto de Irak es reciente. Mesopotamia fue una entidad separada en la época sumeria (3500-2500 a. C.) y, de una forma u otra, tiene una historia política muy prolongada que atraviesa los períodos acadio, asirio, babilonio y árabe. La integridad territorial estuvo siempre amenazada desde dentro o desde fuera, por influencias y presiones de los vecinos. La moderna incorporación de la región de Mosul dentro del límite norteño multiplicó la ansiedad. En el lugar se ubica Nínive, a orillas del río Tigris, centro del antiguo y poderoso Estado asirio. Pero el área de Mosul, habitada mayoritariamente por kurdos, estuvo estrechamente vinculada a turcos y sirios. Algunos sectores de esos países todavía la reclaman. El precedente más directo de Irak es quizás el territorio dominado en 1749-1831 por mamelucos georgianos, dentro del imperio otomano turco.

El convenio firmado en 1916 por los funcionarios diplomáticos Mark Sykes y Georges Picot, con la finalidad de repartir entre Gran Bretaña y Francia los dominios de Turquía cuando terminara la primera guerra mundial, sumó la provincia turca de Mosul, con las de Bagdad, predominantemente sunnita, y Basra, cuya población era chiíta, para imaginar el nuevo país llamado Irak. Posteriormente, se aceptó la tesis de algunos notables del nuevo país que pensaban que el Acuerdo Sykes-Picot debió añadir Kuwait.

Tal creencia fue tan extendida que sólo en 1963 se reconoció en Bagdad a regañadientes la independencia kuwaití. A Irak se le asignó como jefe de Estado el príncipe Feisal, bajo protección británica, hijo de un importantísimo jefe tribal que colaboraba en la lucha contra los turcos. Con la independencia de Gran Bretaña, en 1932, reinaron Feisal, su hijo Ghazi (1933-39) y su nieto Feisal II (1939-58). En teoría, Irak era una monarquía constitucional, con parlamento, sistema pluripartidista y oposición política legal, de acuerdo al modelo inglés. En la práctica, el monarca y su primer ministro aplicaban mano dura a una población heterogénea, compuesta por tribus y clanes antagónicos de kurdos, sunnitas y chiítas.

Los derramamientos de sangre en Irak acompañaron la monarquía, la república, sus regímenes militares y las administraciones ba'azistas. Un

⁸ Saïd Aburish, *Saddam Hussein: La Política de la Venganza* (2001), p. 124.

sociólogo iraquí que estudió la cultura de su país para ilustrar los rasgos básicos del nomadismo beduino⁹, explica con ello la intensidad de la violencia política, que en Irak supera con creces la de países árabes de cultura urbana más desarrollada. Las reformas organizativas, que Saddam implementó en el partido de gobierno, fortalecieron a los clanes y tribus.

Por otro lado, hubo factores que impusieron cohesión cuando el sistema funcionaba a plenitud: la personalidad autoritaria del líder, la ramificación del ba'azismo, los servicios policiales y de seguridad, así como el sentimiento de pertenecer a una potencia política y militar regional que, además, marcaba pautas al nacionalismo árabe. Si todo eso desaparece de un tirón y se sustituye por una república federal y, por ello, de carácter más laxo, será difícil evitar que el Estado iraquí estalle en pedazos. La alternativa sería alguna modalidad de "saddamismo sin Saddam", o sea un líder con carisma, legitimidad y fuerza tan sobresalientes que aminore el estigma de haber llegado de la mano de Occidente y sin doctrinas ni mitos cohesionadores que ofrecer. La tarea parece demasiado grande para un gobierno democrático normal que disponga de condiciones históricas, sociales y culturales favorables, inexistentes en Irak. A la vista no hay siquiera un líder que merezca confianza, como lo pusieron de manifiesto el grupo de expertos del James A. Baker III Institute y el Council on Foreign Relations.

De los seis personajes del exilio opositor que reconoce EE.UU., sólo Ayad Alawi, jefe del Acuerdo Nacional Iraquí (ANI), podría clasificar si su carrera no estuviese lastrada por el ridículo y la rotunda victoria obtenida en su contra por Saddam. Con base en territorio jordano, Alawi era, en principio, la carta de los organismos de inteligencia norteamericano, británico, saudita y jordano. Con todos ellos se vinculó el jefe del ANI tras desertar, en 1978, de los aparatos del partido Ba'az y del "Mukhabarat", la inteligencia iraquí. Las múltiples intrigas urdidas por Alawi para desplazar a otros líderes exiliados le indujeron, en 1996, a dar pasos en falso que evidenciaron que el presidente Bill Clinton y la CIA promovían acciones terroristas en Bagdad. Para remate, las improvisaciones de Alawi permitieron que la seguridad de Saddam desarticulara con facilidad una conspiración meticulosamente planificada por más de un centenar de oficiales de los cuerpos de elite iraquíes¹⁰.

Por razones diferentes, pueden ser omitidos Massoud Barzani y Jalal Talabani, jefes kurdos, con frecuencia enemistados entre sí, cuyas activida-

⁹ Alí al-Wardi, citado por Bassam Tibi, *La Conspiración: Al-Mu'amarah* (1996), p. 245.

¹⁰ La intriga está bien documentada por fuentes directas en Andrew Cockburn y Patrick Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein* (1999), pp. 211-30.

des están confinadas al norte y nordeste de Irak; el ayatollah Mohammad Baqr al-Hakim, del Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Irak (CSRIL), identificado con los intereses de Irán, donde reside; y Sharif Alí bin al-Hussein, del insignificante Movimiento Monárquico Constitucional, con sede en Londres.

Quedaría sólo Ahmad Chalabi, hombre de negocios procedente de una rica familia de banqueros chiítas, privilegiada durante la monarquía, y líder del Congreso Nacional Iraquí (CNI) y preferido por el Secretario norteamericano de Defensa, Donald Rumsfeld. Cuando Irak se hizo república, la familia se trasladó a Líbano y siguió prosperando, ligada a la comunidad chiíta libanesa. De Beirut, Chalabi se trasladó al Instituto Tecnológico de Massachusetts y luego a la Universidad de Chicago, donde se doctoró en matemáticas, antes de regresar al Medio Oriente, involucrarse en un fraude financiero en Jordania y refugiarse en Londres. Se atribuyen a Chalabi dotes de organizador y, a la vez, se le objetan su confesión chiíta, inexperiencia política y escasos vínculos reales con el interior de Irak¹¹.

5. Chiítas provincianos

Chiítas son llamados los miembros del Chiíat Alí o Partido de Alí Ibn Talib, primo y yerno de Mahoma (570?-632 d. C.), quienes sostienen que la autoridad legítima de la comunidad musulmana debió recaer de manera permanente en miembros de la familia del mismo. Alí asumió el califato o jefatura sólo en 556-61. Tanto él como su descendencia tuvieron finales trágicos, de los cuales se culpa al Islam ortodoxo, seguidor de la sunna (regla) o sunnita. Sunnitas y chiítas creen en la unicidad de Alá, el carácter sagrado del Corán, lo profético en Mahoma y la resurrección seguida del Juicio Final. Tienen las mismas obligaciones: oración, ayuno, peregrinación, limosnas y yihad. Esto último significa, a la vez, “guerra santa” contra los infieles y esfuerzo en la religiosidad personal.

A diferencia de algunas escuelas jurídicas sunnitas, que insisten en la voluntad arbitraria de Alá, el chiísmo deriva sus creencias de la escuela comparativamente más racionalista de los mutazilíes, desarrollada por el filósofo Wásil ibn ‘Attâ’ (m. 748) en la ciudad iraquí de Basra¹². De mane-

¹¹ Véase la trayectoria detallada de los líderes del exilio iraquí en A. Cockburn y P. Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein* (1999), pp. 21, 46-47, 50-51 y 176-177.

¹² Sobre los mutazilíes, véase Henry Corbin, *Historia de la Filosofía Islámica* (1994), pp. 105-111.

ra que, tal como expuse en otra ocasión, extremismos y fanatismos no fueron en sus orígenes consustanciales del partido de Alí¹³. Lo que mayor rechazo genera en los musulmanes sunnitas es la devoción de los partidarios de Alí por la muerte y el martirio, donde perciben residuos de la cultura persa y componentes mágicos, animistas o politeístas. También, mientras que algunas escuelas sunnitas insisten en la voluntad arbitraria de Alá, el chiísmo considera que éste sólo puede actuar con justicia, lo cual implica una cierta racionalidad en la creación y que el hombre es libre de elegir sus propios actos. De lo contrario, Alá castigaría al hombre por una desobediencia de la cual no sería responsable.

La institución chiíta del imanato es consecuencia y aplicación del principio de justicia. Alá, que creó al hombre, no podría admitir su pérdida. Por eso, envió una serie de profetas que terminó con Mahoma, para guiarle por el camino de la justicia y la verdad. A la muerte de Mahoma, la misión de guiar habría sido asignada a otra cadena que se inició con Alí, de rango subalterno al de los profetas, la de los imanes, quienes deben ser los más perfectos de su época.

Los imanes (de historicidad comprobada o verosímil), en número de 12 para el chiísmo principal, 4 ó 6 según algunas sectas minoritarias, recibirían investidura sobrenatural procedente de Alá, por mediación de Mahoma o del imán anterior. Todos habrían sido asesinados, salvo el último, que sería inmortal. Para los chiítas iraníes e iraqués, Mujammad Al-Mahdi, duodécimo imán, se ocultó siendo niño en el año 874 y reaparecerá al final de los tiempos para instaurar el reino de la justicia y la verdad. Mientras tanto, la piedad chiíta invita a imitar el sacrificio de los imanes y a peregrinar a sus tumbas para recabar protección en esta vida e intercesión con Alá.

La familia chiíta de los buyidas, de origen turco, reinó en 932-1055 sobre una buena porción del Creciente Fértil y de Irán. Uno de sus miembros, Mu'izz Al-Dawla, al capturar en 936 Bagdad, realizó la primera ceremonia pública de recordación del martirio del imán Hussein. La actual capital iraquí volvió a estar en manos chiítas en 1304-17 y 1623, pues no fue hasta 1638 que los turcos otomanos sunnitas consolidaron allí una base para contener la expansión persa. En Irán coexistieron sunnismo y chiísmo antes de que, en el siglo XVI, el caudillo militar persa Ismael Safavid erigió la última en religión oficial e importó clérigos procedentes de Irak y Líbano. La invasión a Irán de sunnitas de Afganistán, que en 1722 liquidó la dinastía Safavida y causó la decadencia circunstancial de los centros religiosos, obligó al repliegue de centenares de clérigos hacia el sur de Irak, no

¹³ Rafael Berástegui, "Pasados Presentes: Claves de los 'Ultras' de Alá" (2001), pp. 20-27.

sin antes dejar arraigada la singular jerarquía de ayatollahs que conocemos¹⁴.

Estos datos bastan para entender que es inapropiado reducir por completo el chiísmo a una versión iraní del Islam. Las plegarias y los textos religiosos no están en persa. En su origen, el chiísmo es un partido legitimista que defiende los derechos políticos de Alí y de sus descendientes, que son árabes. En santidad e historia, para el conjunto de los partidarios de Alí, los 60 millones de chiítas de Irán (89% del total de habitantes) se equipararían con los 13 millones de chiítas de Irak (55% de la población), aglomerados en las ciudades sagradas sureñas de Nayaf y Karbala.

Los únicos grandes sitios antiguos de peregrinación en Irán son el mausoleo de cúpula dorada del octavo imán, Alí al-Reza (m. 818), en Mashhad, y la tumba de su hermana, Fátima “la Pura”, en Qom. Irak cuenta con el doble de santuarios de tal magnitud, incluidos los dos más venerados. La tumba del primer imán, Alí Ibn Talib, en Nayaf, está para los creyentes emplazada sobre los sepulcros de Adán y Noé. Los que la visitan quedan de inmediato libres de pecado. El sepulcro de su hijo, el imán Hussein, en la misma localidad de Karbala, donde en el año 680 fue traicionado y muerto en combate, preserva del interrogatorio inquisitorial de los ángeles a quienes son enterrados en las inmediaciones. Sea por eso, o porque la tradición afirma que el duodécimo imán aguarda escondido allí y porque deseaban estar cerca para el Juicio Final, lo cierto es que, durante las epidemias que antaño azotaban Asia Central y el Cercano Oriente, los enfermos chiítas recorrían largas distancias a lomo de mula para expirar en Karbala¹⁵.

Siempre hubo chiítas en Mesopotamia. Su número se incrementó con las conversiones de tribus beduinas, llegadas en masa de la península arábiga a partir del siglo XVIII. Por esa época, el río navegable Shatt El-Arab trazó la frontera estable del imperio chiíta persificado de la dinastía safavida con los dominios mesopotámicos sureños de Turquía, donde era menor el control político y religioso. Para los peninsulares beduinos, que glorificaban virilidad, hazañas bélicas y espíritu de independencia, hacerse chiítas era aflojar más la opresión turca sin quedar por eso bajo tutela persa. El cambio expresaba igualmente la protesta contra sus propios jefes o jefes, de igual confesión sunnita que los turcos, pero la inyección de beduinos reforzó el tribalismo en el sur de Irak.

Los chiítas fueron los que impugnaron con más violencia la creación del Estado iraquí. Se amotinaron, en 1920, contra el protectorado británico y la elite sunnita que tomó el relevo del imperio otomano. La insurrección,

¹⁴ Michael Fisher, *Iran: From Religious Dispute to Revolution* (1980), pp. 28- 30.

¹⁵ Yann Richard, *L'Islam Chi'ite* (1991), pp. 19-23.

que duró varios meses, se limitó a las tribus del partido de Alí y fue encabezada por algunos ulemas prestigiosos, mientras otros se mantuvieron pasivos. La represión posterior obligó a los jefes del motín a refugiarse en Irán hasta alcanzarse un acuerdo con el rey Feisal, tras el cual la situación volvió a quedar como antes. En la guerra de 1980-89 con Irán, en que la mayoría de los soldados iraquíes eran chiítas, Saddam impidió el derrotismo y la rebelión acudiendo a la vigilancia, la represión y a donaciones: entregó US\$ 220 millones para remozar el santuario de Nayaf y US\$ 60 millones para el de Karbala, que de paso beneficiaron la economía local de estos centros de peregrinación.

Tampoco pasó de asustar a Saddam la rebelión de marzo de 1991, un movimiento iniciado por chiítas que llegó a ocupar 60% del territorio de Irak, a pesar de que muchos reputados jefes religiosos decidieron restarse. El refuerzo prometido de voluntarios reclutados en Irán nunca llegó. No obstante, el ayatollah Mohammed Baqr al-Hakim, jefe del CSRII, se autoasignó en la frontera irania el mando supremo y difundió carteles donde aparecía con lemas extremistas y junto al ayatollah Jomeiny, con lo cual los rebeldes quedaron políticamente aislados y la rebelión fue aplastada.

6. Crucigrama kurdo

La idea de una solución federal para Irak se consolidó a partir de la experiencia del Gobierno Regional Kurdo (GRK) con capital en la ciudad de Arbil, donde EE.UU. asumió el proyecto de república esbozado previamente por algunos líderes del lugar. Con más de una década de autonomía protegida a costas, los kurdos tienen mejor calidad de vida que el resto de la población iraquí. Pero no es precisamente debido al espíritu emprendedor que anima la libertad. Sucede que, entre otros beneficios, cayeron del cielo las sanciones económicas internacionales contra Irak, pues controlan las principales rutas de contrabando, las cuales reportan ganancias diarias de un millón de dólares.

En 1992, además de instalarse en Arbil un centro de actividades del CNI, la ANI y la CIA contra el régimen iraquí, Massoud Barzani, jefe del Partido Democrático de Kurdistán (PDK), y Jalal Talabani, de la Unión Patriótica de Kurdistán (UPK), depusieron su enemistad ancestral. Ambos se incorporaron al CNI y participaron en las elecciones para el nuevo órgano legislativo autónomo de los kurdos. El año anterior, luego de tolerar que Saddam Hussein aplastara la rebelión de kurdos, chiítas y militares descontentos que siguió a la guerra del golfo, George Bush padre había despacha-

do tropas con la misión de establecer un refugio seguro para los kurdos en el norte de Irak. Saddam, quien acababa de firmar con la UPK de Talabani un acuerdo de autonomía para la región, no opuso resistencia y se limitó a ubicar sus tropas en un campo fortificado, a pocos kilómetros de Arbil. Tampoco trató de recuperar el control del territorio al retirarse los soldados de Bush y quedar, tres meses más tarde, la protección del GRK a cargo de la aviación estadounidense desde la cercana base de Incirlik, en suelo turco.

Los tanques de Irak regresaron en agosto de 1996. Para entonces, PDK y UPK se disputaban rutas de comercio y contrabando con el exterior y habían reanudado los enfrentamientos armados. Talabani, con apoyo de Irán, parecía a punto de propinar una derrota militar contundente al PDK. En uno de los giros bruscos usuales de los kurdos iraquíes, Barzani hizo un patético llamado a “Su Excelencia, el Presidente de Irak” para “repeler la amenaza extranjera”. La solícita respuesta de artillería y blindados de Saddam revirtió la suerte del PDK, no sin antes provocar pánico y la evacuación transitoria de los operadores de CNI, ANI y CIA a la remota isla de Guam, en el Pacífico Norte¹⁶.

Parientes de los antiguos medas, que emigraron de Asia Central hacia la meseta de Irán y reinaron en la zona hace más de 2.500 años, los kurdos permanecieron a continuación siglos bajo los imperios persa y turco otomano. Al concluir la primera guerra mundial, el Tratado de Sèvres, que en 1920 adjudicó los remanentes del imperio otomano, les asignó un Estado propio. Sin embargo, el acuerdo fue desconocido por Mustafá Kemal (1881-1938), quien poco después rediseñó las fronteras para sentar las bases de la Turquía moderna. De manera que un espacio con autonomía, como el del norte de Irak, es algo inédito para este pueblo. Una “República Popular Kurda de Mahabad” se proclamó en 1945 en el noroeste de Irán, ocupado coyunturalmente por tropas soviéticas. Pero sucumbió pronto, cuando Moscú decidió replegarse y los principales funcionarios kurdos fueron apresados y ejecutados por las autoridades iraníes.

La población kurda se calcula hoy en poco más de 25 millones, repartidos entre Turquía (20% de la población total), Irak (15%), Siria (10%), Irán (7%) y Armenia (1%). La mayoría de los kurdos adscriben al Islam sunnita según los preceptos de la escuela jurídica de tradicionalismo moderado creada por el palestino Shafíí (767-820) y no mantiene diferencias religiosas con los kurdos que profesan el chiísmo en Irán o se afilian al sufismo en Turquía. El entendimiento se hace difícil por otras razones.

¹⁶ Véase relato completo de los hechos en A. Cockburn y P. Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein* (1999), pp. 231-250.

Como parte del gran tronco ario, los kurdos tienen rasgos comunes con los persas o iraníes, que los diferencian de los turcos, de origen uralaltaico, y de los árabes semitas. Todos los dialectos kurdos provienen de la vertiente noroccidental iraní de las lenguas indoeuropeas. Existen tres dialectos principales, con marcadas diferencias en vocabulario, pronunciación y gramática, comparables con los de español, italiano y francés o alemán e inglés. Hay que añadir que los actuales kurdos están inmersos en al menos cinco Estados y culturas diferentes, lo cual incrementa su atomización.

Los kurdos urbanos tienden a perder identidad comunitaria aunque mantengan su lengua. Debido a ello, las aldeas prefieren continuar aisladas en lugares montañosos y distantes de los centros urbanos, con lo cual preservan estructuras tribales en grado mayor que otros pueblos de la región¹⁷. Una excepción en varios aspectos es Turquía, a causa de las profundas reformas modernizadoras y europeizantes de Mustafá Kemal en los años 20 y 30, que erosionaron el orden tradicional. La influencia en ellas del modelo centralizador de Estado fuerte francés se tradujo en una intensa presión institucional para forzar la asimilación de las minorías. Sin embargo, la represión en el plano cultural se compensó con igualdad para escalar los puestos más altos, siempre que se hiciera en condición de turco. Para el kemalismo, “los kurdos son turcos de las montañas que olvidaron la lengua madre”. Los ex jefes de Estado y de gobierno Ismet İnönü (1938-50) y Turgut Özal (1983-93), que tenían ascendencia kurda, desplegaron particular celo en las políticas de asimilación.

Una consecuencia no deseada de la europeización kemalista fue la aparición del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que en 1974 evolucionó desde células de estudiantes universitarios de Ankara para transformarse en el único movimiento político de corte moderno que los kurdos de cualquier parte han sido capaces de generar. Fue el mayor desafío interno para el Estado turco en el siglo XX.

El programa del PKK, orientado con claridad ideológica hacia el marxismo-leninismo de línea dura, se propuso alianzas con otras fuerzas turcas y extranjeras de extrema izquierda para reeditar una “república popular”, como la legendaria y efímera del Mahabad iraní. En esta ocasión, estaría compuesta por la población y territorios kurdos de Turquía, Irak, Irán y Siria, países que, a causa de la amenaza, hicieron un esfuerzo con gobiernos occidentales para liquidar al PKK.

Con instrucciones desde el exilio del carismático y autoritario Abdullah Ökallan, la mezcla de compromiso, disciplina, organización y rudeza en el movimiento político de los kurdos turcos asombró a sus adversarios.

¹⁷ Nader Entessar, “The Kurdish Mosaic of Discord” (1989), pp. 83-100.

Durante década y media, los militantes del PKK realizaron atentados a sedes diplomáticas y consulares de Turquía en 25 ciudades de Europa occidental, sin que amainara su guerra de guerrillas rural en el sudeste del país. La persecución de guerrilleros llevó al ejército turco a incursionar en repetidas ocasiones en el norte de Irak, donde encontraba colaboración en Saddam, el PDK y la UPK. Una serie de reveses militares de los insurgentes kurdos de Turquía antecedieron a la captura de Ökalan, en 1999, tras lo cual el PKK anunció que renunciaba a la lucha armada.

Aunque hay un sentido difuso de identidad kurda, el arraigo de la sociedad arcaica en el norte de Irak conspira contra las formas y prácticas de la modernidad política. Sucede aquí lo mismo que con los chiítas del sur iraquí. Las trabas que para los chiítas son el provincianismo, el parroquianismo de los jefes religiosos y la atracción simbólica de Irán, representan para los kurdos la autoridad excesiva asignada por la costumbre a los jefes de clanes, sumada a los intereses segmentados de las tribus. Pero si alguien puede abrir la caja de Pandora en Irak, sin lugar a dudas son los kurdos. En ellos, los atavismos han primado siempre sobre las consideraciones racionales de los objetivos por alcanzar a mediano y largo plazo. Estas características son el trasfondo de los capítulos estafalarios recurrentes en la trayectoria de los kurdos iraquíes, como el de las relaciones entre los Barzani y Talabani.

Mustafá Barzani, un veterano opositor a la administración central de Bagdad, formó en 1946 el PDK, con asiento en la zona noroeste, fronteriza con Turquía y Siria, donde era un prominente jefe tribal y religioso. En la siguiente generación, un espectro más amplio estaba representado en la dirección del partido, donde se criticaba a Barzani por faltar a las políticas y principios vagamente leninistas que el PDK decía suscribir. Jalal Talabani, un intelectual urbano proveniente del área nororiental, próxima a Irán, encabezó el núcleo de miembros del buró político del PDK que rompió con Barzani y conformó la UPK en 1976. Los seguidores de Talabani acusaron al antiguo líder de traicionar la causa kurda con sus frecuentes, infructuosos e inconsultos vínculos con Saddam, el sha de Irán, Israel y EE. UU.

Barzani había recibido dinero de Saddam, para persuadirle a firmar una tregua y el Manifiesto de Mayo de 1970 con las autoridades iraquíes. A la fecha, Barzani y Saddam tenían en la Unión Soviética un aliado común y, a sugerencia de Moscú, se rubricó un compromiso de autonomía para los kurdos en plazo de cinco años. Según un observador árabe¹⁸, a un mes de firmado el Manifiesto de Mayo, ante la eventualidad de tener que cumplir

¹⁸ Darieh Al Awni, citado por Saïd Aburish, *Saddam Hussein: La Política de la Venganza* (2001), p. 102.

lo prometido, Saddam comenzó a implementar la arabización acelerada de Kirkuk. Su acción buscaba rechazar la ubicación de la ciudad dentro del territorio comprendido en el acuerdo, lo que equivalía a minar la viabilidad económica de la futura autonomía.

Arbil, capital escogida para el GPK, Mosul en el norte y Kirkuk en el noreste, son las ciudades más populosas y desarrolladas de la zona kurda. Esta última reviste importancia económica adicional desde que, en 1927, fue pionera en la explotación de petróleo en Irak. Kirkuk, que sigue siendo un centro petrolero clave, es punto de partida del oleoducto que desemboca en Iskenderun y satisface la tercera parte de las necesidades de combustible de Turquía, y es referente lingüístico y cultural de los turcomanos predominantes en la población de Kirkuk. A través del gobierno central, Saddam proporcionó incentivos económicos a las familias árabes que se mudaban a Kirkuk. Barzani hizo lo mismo. Sacó de los fondos recibidos del Ba'az para financiar escuelas, hospitales y demás componentes de una infraestructura moderna destinada a los kurdos que se radicaran en el centro petrolero. La escalada demográfica no alcanzó a revertir la mayoría turcomana en Kirkuk, pero contribuyó a sepultar el Manifiesto de Mayo.

Al cumplirse el plazo establecido para declarar la autonomía kurda, la misma ya era letra muerta. Mustafá Barzani, distanciado de Moscú, apostaba ahora a la ayuda de EE.UU. e Israel, canalizada a través de Irán, para el triunfo de una rebelión que mantenía en jaque a Bagdad. Saddam aprovechó una reunión de jefes de Estado de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y los buenos oficios del mandatario anfitrión, Jouari Boumedienne, para solucionar sus problemas con el sha Mohammed Reza Pahlevi. El acuerdo iranio-iraquí de 1975 declaró en Argel zanjadas las disputas limítrofes, entre ellas el delicado asunto de la navegación por la confluencia de los ríos Tigris y Éufrates al desembocar en el golfo. Saddam ignoró el tema de las dos islas del golfo ocupadas por Irán. Para retribuirle el gesto, el sha dejó de ayudar a Barzani, lo que llevó a la derrota de los kurdos.

Mustafá murió en 1979, exiliado y decepcionado en EE.UU., sin que su hijo y sucesor, Massoud Barzani, dejara de heredar, también, la enemistad de Talabani y los cargos de tribalismo, caudillismo, corrupción y enriquecimiento ilícito formulados contra el PDK. Puesto que las batallas se libraban lejos de su zona, fue posible que los kurdos iraquíes prescindieran de involucrarse a fondo en los primeros años de la cruenta guerra de 1980-89 con Irán, sin que por ello dejaran de reportarse las volteretas de rigor.

Massoud Barzani había obtenido algo de armas y dinero de la revolución islámica, lo que, en el contexto de la guerra, fue considerado una traición por Bagdad. Hussein ofreció reconocer en Talabani al interlocutor único de los kurdos y concederles una autonomía limitada que excluiría Kirkuk. Un vocero de la UPK puntualizó que “Al menos, con Saddam se puede dialogar, pero nunca con el ayatollah Jomeiny, que asesinó a 20 mil kurdos iraníes y cree que todas las minorías son agentes de Satán”¹⁹.

Siguió otra tregua, que duró el tiempo necesario para que el presidente iraquí comprara el respaldo de los poderosos clanes norteros independientes Zubeir y Jaff y elevara a 50 mil los efectivos de la milicia kurda pro iraquí denominada Jash. En 1987 Talabani y Barzani se habían unido, por primera vez desde la ruptura del PDK, para recibir la ayuda de Jomeiny que les permitió convocar a nuevas jornadas de lucha en el norte.

7. Conclusiones

1) Durante su largo período como “hombre fuerte” de Irak, Saddam Hussein al-Takriti creó un Estado policial que sofocó la disidencia, reprimió y manipuló a kurdos y chiítas, agredió a los vecinos iraníes y kuwaitíes, así como buscó desarrollar armas de exterminio masivo. Por otro lado, Saddam estructuró una organización política ramificada en todo el país, nacionalizó el petróleo y empleó una porción de los nuevos ingresos en mejorar la calidad de vida. Hubo avances en educación, salud y bienestar social, al tiempo que se marcaba pauta al nacionalismo árabe, que parecía languidecer en la región.

2) Para Occidente y buena parte de la comunidad internacional prevalecen los aspectos negativos del régimen de Saddam. Pero no se debe pasar por alto que, en muchas capitales árabes y por un número indeterminado de iraquíes, se tomarán en cuenta e, incluso, se sobrevalorarán las realizaciones de Saddam. Ello cobrará más importancia en la medida en que no se pueda llenar el vacío generado por su partida.

3) A continuación de remover a Saddam del poder, es necesario convencer que la acción no persiguió controlar la segunda mayor reserva petrolera del golfo, enterrar el nacionalismo árabe, instalar un clima regional más favorable para Israel ni desviar la atención del público occidental de la imposibilidad de terminar a mediano plazo con las amenazas terroristas.

¹⁹ *The Middle East*, N° 112, febrero 1984, p. 10.

4) A pesar del clima de optimismo imperante en Estados Unidos, la transición política en Irak parece difícil y compleja. La presencia prolongada de tropas extranjeras en territorio iraquí causaría molestia, si no ofensa, en una región estratégica y de por sí muy convulsionada. Sin embargo, no está a la vista un nuevo liderazgo que se muestre, a la vez, independiente, legítimo y capaz de inaugurar una era mejor. La oposición en el exilio no parece reunir tales requisitos.

5) La instauración de una federación en Irak es un gran riesgo. Las fuerzas kurdas del PDK de Massoud Barzani y las de la UPK de Jalal Talabani han dado muestras suficientes de ser incontrolables e imprevisibles. Por su parte, la comunidad chiíta es dada a explosiones temporales. En un marco federal, los tirones de norte y sur pueden desmembrar el país o reeditar las experiencias de Líbano que, en este caso, obligarían a involucrarse a Turquía e Irán.

6) Cualesquiera sean las circunstancias, la partida de Saddam incrementará los papeles de Turquía, Irán y Siria en el futuro de Irak así como del conjunto de la zona. De esos tres países, fue Turquía el primero en posicionarse, a través de la intensa actividad diplomática del primer ministro neoislamista, Abdullah Gül, a favor de una solución política de la crisis iraquí. El inusitado despliegue de dinamismo turco tal vez abre un reacomodo de fuerzas en la región que habrá que seguir con atención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aburish, Saïd. *Saddam Hussein: La Política de la Venganza*. Andrés Bello, 2001.
- Ajami, Fouad. "Iraq and the Arabs' Future". *Foreign Affairs*, enero-febrero 2003.
- Ayubi, Nazih. *Over-stating the Arab State*. I. B. Tauris and Co., 1995.
- Ayubi, Nazih. *Política y Sociedad en Oriente Próximo*. Bellaterra, 1998.
- Berástegui, R. "Pasados Presentes: Claves de los 'Ultras' de Alá". *Estudios Públicos*, 84, primavera 2001.
- Cockburn, A., y P. Cockburn. *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein*. Harper-Collins, 1999.
- Corbin, Henry. *Historia de la Filosofía Islámica*. Trotta, 1994.
- Entessar, Nader. "The Kurdish Mosaic of Discord". *Third World Quarterly*, Vol. 11, Nº 4, octubre 1989.
- Fisher, Michael. *Irán: From Religious Dispute to Revolution*. Harvard University, 1980.
- James A. Baker III Institute for Public Policy/ Council on Foreign Relations. "Working Group Report", diciembre 2002.
- Khosrokhavar, F.; Roy, R. *Irán: de la Revolución a la Reforma*. Bellaterra, 2000.
- Lewis, Bernard. "The Dawn After Saddam". *Newsweek*, ediciones 2003, diciembre 2002-febrero 2003.
- Martín, G. *El Estado Árabe*. Bellaterra, 1999.

Monroe, E. *Britain's Moment in the Middle East*. Methuen & Co., 1965.

Richard, Yann. *L'Islam Chi'ite*. Arthème Fayard, 1991.

Seale, Patrick. *Asad: The Struggle for the Middle East*. University of California Press, 1988.
The Middle East, N° 112, febrero 1984.

Tibi, Bassam. *La Conspiración: Al-Mu'amarah*. Herder, 1996. □

**CONTRATOS Y REMUNERACIONES
DE ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS***

**Comisión de Reforma del Estado
del Centro de Estudios Públicos**

Salvador Valdés P. (*coordinador*), Fernando Alliende,
José Pablo Arellano, Enrique Barros, Harald Beyer,
Vivianne Blanlot, Jorge Cauas, Francisco José Folch,
Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera,
David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet,
Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte,
Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Jorge Rosenblut,
Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Eugenio Valenzuela,
Rodrigo Vergara, Wolf von Appen.

* Texto del informe redactado por Salvador Valdés y suscrito por la Comisión de Reforma del Estado del CEP, que apareció en el libro editado por Salvador Valdés, *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2002), pp. 351-480.

ÍNDICE DEL INFORME

1. Introducción y resumen ejecutivo	281
El marco conceptual y la situación en Chile	283
Resumen de propuestas	286
2. Conceptos: El personal del Estado y la competencia política	292
El “dilema del político”	293
El botín de los vencedores: Premios vía cargos	294
El sistema de “servicio civil”	297
Elementos estratégicos de un “servicio civil”	304
Lecciones de Nueva Zelanda para Chile	312
Tres rutas para Chile	314
3. La situación inicial: Los altos directivos en el Estado chileno	317
Selección y remoción de altos directivos	318
Remuneraciones de altos directivos	320
Cómo el Estado chileno escapó al sistema de premios vía cargos en los 90	321
Iniciativas para establecer un “servicio civil”	324
4. La propuesta: Un “Consejo de la Dirección Pública”	326
Diseños alternativos I: Empresas privadas para seleccionar a altos directivos públicos	327
Diseños alternativos II: Una “Oficina Central de Altos Directivos” en la presidencia	330
Diseños alternativos III: El Senado confirma o rechaza a cada uno de los altos directivos	332
Diseños alternativos IV: Un “Consejo de la Dirección Pública” autónomo	334
Integración del “Consejo de la Dirección Pública”	336
Carga de trabajo, dedicación e incentivos	340
Incompatibilidades de los consejeros	343
Incompatibilidades para los altos directivos	345
5. Propuesta para selección y remoción de jefes de servicio y división	350
La influencia del Consejo en la selección de jefes	350
La organización de la búsqueda	354
Remoción del jefe de servicio o división	359
Plazos máximos para los contratos de altos directivos	362
6. Propuesta de remuneraciones para los máximos directivos	364
Dedicación de los máximos directivos	365
Escala de remuneraciones	366
La coordinación con Hacienda	369
Bonos por desempeño	373
7. Propuesta para los directivos de segundo nivel	376
Identificación del segundo nivel de directivos	376
Selección de directivos de segundo nivel	378
Compensación para directivos de segundo nivel	385
Reservas, aclaraciones y votos de minoría	387
Resumen de proposiciones	389
Anexo 1:	
Listado de jefaturas de servicios públicos y divisiones al 31 de mayo de 1998	400
Anexo 2:	
Beneficio y costo fiscal de esta propuesta: estimación preliminar	407
Referencias bibliográficas	410

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

Las instituciones imparciales, provistas de legitimidad y correctamente diseñadas, aumentan la confianza, disminuyen la incertidumbre sobre el futuro y favorecen la cooperación. Ese entorno institucional disminuye los costos de transacción de las actividades humanas, acelerando el crecimiento económico. A fin de cuentas, los niveles de bienestar social disponibles son también función de la calidad de la política y de los arreglos institucionales.

El Estado chileno —ejemplar en muchos aspectos— es una institución central para nuestra sociedad. Por ejemplo, el Estado ha realizado grandes aportes al crecimiento económico de Chile a través de sus instituciones fiscales. La centralización de la responsabilidad fiscal en un poder del Estado (el Ejecutivo) y en un ministerio (el de Hacienda), a través de facultades especiales en materia de ley de presupuestos, ha sentado las bases institucionales para un largo período de estabilidad fiscal, inédito en nuestra historia. El Estado chileno ha logrado un éxito similar con otras instituciones. La autonomía del Banco Central y el sistema de administración de fondos de pensiones son ejemplos de ello. El Estado chileno funciona tan bien en comparación a otros, que ha contribuido positivamente a la calificación de competitividad de Chile.

Pero también es innegable que queda mucho por mejorar. La persistencia de la reforma del Estado en la agenda pública demuestra que, no obstante esos logros, todavía no hay motivos para sentirse satisfechos. Para un país como Chile, donde el sector público intermedia recursos por más del 20% del PIB y regula el resto, un aumento de calidad tiene efectos macroeconómicos. ¿A qué velocidad crecería Chile si el INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) convirtiera en empresarios a los pequeños agricultores? ¿Y si la administración de la educación y salud estatal incentivara un desempeño ágil y creativo en docentes y trabajadores de la salud?

En parte, el clamor general por reformar el Estado parece originarse en que se le atribuyen significados diversos. Para algunos, la modernización del Estado consiste en “privatizar empresas estatales, perfeccionar las regulaciones para hacer más atractivas las inversiones en electricidad y telecomunicaciones, y simplificar los trámites administrativos”¹. Para otros, la reforma del Estado consiste en reducir la superposición de funciones entre instituciones públicas, en mayor participación de la ciudadanía en la gestión

¹ Véase declaración de Ricardo Aristía, presidente de la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio), diario *El Mercurio* de Santiago, 9 de marzo de 2001, p. B6.

pública, y en una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos². Pero no todas las reformas del Estado aceleran el crecimiento en igual magnitud.

Este informe propone una reforma del régimen laboral para los altos directivos del Estado central. No nos pronunciamos aquí sobre otros temas de gran importancia, como la gestión de las empresas públicas, la regionalización y el régimen laboral de los funcionarios no directivos.

Elegimos esta reforma debido a su positivo efecto sobre el crecimiento económico. Evans y Rauch (1999) han investigado el efecto que tiene el régimen laboral para los altos directivos del Estado. Su encuesta en 35 países califica el grado en que los altos directivos públicos fueron reclutados y promovidos por mérito, y en qué medida sus remuneraciones fueron atractivas y predecibles entre 1970 y 1990. En su escala de medición, Chile recibió sólo 5 puntos, muy inferiores a los 11 puntos de Hong Kong, los 12 puntos de Taiwán y los 13,5 puntos de Singapur. Estos autores toman una ecuación de capacidad probada para explicar el crecimiento económico, donde dominan el nivel de educación, la inversión, y el nivel inicial de ingreso del país, y adicionan el puntaje obtenido por la institucionalidad de dirección pública de cada país. El coeficiente de esta nueva variable explicativa resulta preciso, y su magnitud indica lo siguiente:

Si Chile hubiera tenido directivos públicos de la calidad de los de Hong Kong durante todo ese período, su tasa de crecimiento hubiera sido superior por 1,5 puntos porcentuales en cada año. Si Chile hubiera tenido directivos públicos como los de Singapur, su tasa de crecimiento hubiera sido superior en 2,1 puntos en cada año³.

Existe, pues, evidencia acerca de la conveniencia de orientar la reforma de la administración pública en Chile a dos medidas muy específicas: reclutar a los altos directivos del Estado por mérito y remunerarlos en forma adecuada y predecible. Estas medidas también han demostrado ser fructíferas en las organizaciones del sector privado.

La prioridad de los altos directivos se explica así: todos los demás temas de la gestión del Estado central son resueltos con mayor eficiencia

² Véase declaración de Rodrigo Egaña, director del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, *El Mercurio* de Santiago, 23 de enero de 2001, p. B18.

³ Véase P. Evans y J. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures" (1999), pp. 748-765. La mitad de este mayor crecimiento se obtiene de la mayor productividad causada por una mayor calidad de las políticas públicas y la otra mitad porque las mejores políticas públicas estimulan una mayor tasa de inversión. La magnitud de este coeficiente es compatible con evidencia independiente respecto a la magnitud del impacto de la calidad de gestión sobre el valor de las empresas privadas.

cuando los altos directivos son seleccionados y remunerados adecuadamente para atraer a los mejores. Para agilizar la acción de los funcionarios de jerarquía media y baja, para reducir la duración de los trámites, para coordinar mejor a los ministerios, y para muchos otros temas de gestión, la ruta más efectiva es motivar y responsabilizar adecuadamente a los altos directivos. Esta es también la recomendación del Banco Mundial⁴.

Como afirmó Claudio Orrego, “La experiencia (chilena de los años 90) indica que aun con el peor marco legal, un buen directivo es capaz de agregar valor a la función pública. De igual forma, la experiencia es determinante al señalar que de nada sirven los mejores servicios informáticos, o los mejores profesionales, si no están liderados por alguien con las competencias necesarias para hacer gestión pública de calidad en los tiempos actuales”⁵.

1.1. El marco conceptual y la situación en Chile

Nuestro marco conceptual considera dos perspectivas: la de eficiencia y la partidista. La de eficiencia desea reclutar a los altos directivos del Estado por mérito, y los remunera en forma adecuada en relación a ejecutivos de responsabilidad similar en organizaciones privadas. Sin embargo, admite que la evidencia histórica internacional muestra que los diseños de gestión propios del sector privado no se sostienen en el Estado si no toman en cuenta el diseño político del Poder Ejecutivo. En un sistema político democrático, el gobierno requiere de cuadros leales y convergentes con su propia política en el nivel de diseño de políticas, para hacerse responsable de los resultados ante la ciudadanía.

En la perspectiva de eficiencia, es esencial que la profesionalización no reduzca la gobernabilidad, entendida como la formación de alianzas estables capaces de actuar en forma coordinada. Una sustitución de los recomendados políticos en los cargos de formulación de políticas —asesores de ministerios y subsecretarios, algunos embajadores— por tecnócratas sin compromiso con la alianza de gobierno, reduciría la gobernabilidad pues privaría a los partícipes de la coalición de uno de los incentivos para seguir siendo leales. Ese extremo también podría ser ineficiente, en cuanto desperdiciaría las ganancias que logra un equipo afiatado, que aprovecha las confianzas mutuas establecidas en ámbitos partidistas. Por todo eso, conviene a la ciudadanía que los cargos de formulación de políticas

⁴ Véase Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación* (1997), p. 110.

⁵ C. Orrego, “Introducción” (1998), p. 21.

dependan de la confianza de los políticos de la coalición que ganó la elección presidencial.

Este razonamiento no se extiende a los ejecutores de las políticas. Para la ciudadanía, el profesionalismo de los ejecutores, al igual que la posibilidad de que ellos desarrollen carreras que se extiendan más allá de la duración de un gobierno, es más importante que su afinidad política. En este nivel los países avanzados han desarrollado un Servicio Civil, que es un marco legal que brinda una medida de autonomía a los ejecutivos públicos y legitima el pago de remuneraciones comparables a las del sector privado.

Sin embargo, la experiencia con el servicio civil clásico es que tampoco es deseable una profesionalización de los altos directivos cuando llega al extremo de favorecer una ausencia total de compromiso con el gobierno, pues impide que el gobierno electo aplique las políticas que prometió a la ciudadanía.

La perspectiva partidista, por su parte, destaca que en muchos países existen facciones y partidos políticos contruidos alrededor de la repartición de los cargos públicos ejecutores, es decir, en ellos la afinidad partidaria se extiende bastante más allá de los cargos que diseñan las políticas. En esa visión, cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales mediante la extracción forzada de rentas a los proveedores y contratistas del Estado, mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras, y la exigencia de aportes a los funcionarios del Estado, en un esquema calificado como “intervención electoral oficialista”. Una sustitución de los directivos ejecutivos que son de confianza política por otros elegidos por mérito significaría una reestructuración para los partidos que sigan esa lógica, pues los obligaría a recurrir a estrategias más modernas de obtención de apoyo político⁶.

No conocemos evidencia de que las estrategias mencionadas sean utilizadas en Chile más allá de lo esporádico, y menos aún en forma masiva. Sin embargo, el número de puestos públicos de planta que son de “exclusiva confianza”, es decir, de libre despido y designación y por tanto de confianza política, alcanzaba en 1999 a 3.060 en el Estado central chileno (Rajevic *et al.*, 2000). De ellos, no más de 500 pertenecen al nivel de diseño de políticas, y unos 2.500 son ejecutores, es decir, son Jefes de Servicio y directivos de segundo nivel en los servicios públicos.

⁶ Por ejemplo, aquellas basadas en la producción de bienes públicos y en la comunicación directa de los líderes con la ciudadanía a través de los medios de comunicación y las encuestas.

Según otras fuentes⁷, habría 8.392 personas en puestos “directivos”, lo que se explica en parte por incluir aquellos directivos que no están en la planta. Además, existen unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a \$6 millones al año (cifra para 1999), una cifra indeterminada de asesores de exclusiva confianza de los intendentes y una cifra desconocida de asesores y directivos con contratos de corto plazo renovados indefinidamente (“a contrata”)⁸. En suma, el marco legal vigente entrega demasiada discrecionalidad a la coalición de gobierno para nombrar altos directivos, pues admite que algún gobierno opte por priorizar en exceso la afinidad partidista por sobre el profesionalismo.

Por otro lado, los altos directivos reciben una remuneración explícita que está entre 30% y 60% por debajo de los niveles comparables en organizaciones sin fines de lucro y en empresas privadas, respectivamente (Rajevic *et al.*, 2000)⁹. Esto ha fomentado esquemas informales de remuneración adicional y reducciones informales de la dedicación de los altos directivos, que son reprobables por el sacrificio de eficiencia que significan y por abrir la puerta a la corrupción. Esto también debe ser solucionado creando instituciones imparciales para fijar las remuneraciones de los altos directivos.

Ambas perspectivas, de eficiencia y partidista, coinciden en cuanto a los medios, favoreciendo a instituciones para los contratos y remuneraciones de los altos directivos, que fortalezcan un profesionalismo autónomo y relativamente imparcial en cuanto a la competencia partidista¹⁰.

Para lograr un Servicio Civil adaptado a las necesidades de Chile, que considere las dos perspectivas indicadas, este informe propone que la selección competitiva de candidatos a las dos capas superiores de puestos

⁷ Véase Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, (2000), Cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, p. 130.

⁸ Estas cifras se refieren exclusivamente a los directivos civiles, y por tanto no consideran a los 120 mil funcionarios civiles del Estado central de jerarquía media y baja que también pueden estar a contrata. La cifra de 120 mil no considera a los municipios, ni a las empresas del Estado, ni a las Fuerzas Armadas y de Orden, ni a los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso ni de otras entidades autónomas.

⁹ Conviene advertir que a veces se exageran las diferencias de sueldo aprovechando la gran heterogeneidad de remuneraciones entre las organizaciones privadas. Al parecer, las empresas más intensivas en capital oponen menos resistencia a elevar la compensación de sus ejecutivos, si ello permite reducir el riesgo de errores en las decisiones, porque el efecto de esas remuneraciones en el resto del personal es irrelevante en comparación al costo del capital utilizado. En cambio, las empresas privadas intensivas en trabajo calificado oponen más resistencia, y en promedio pagan remuneraciones menores a sus ejecutivos. En la mayor parte de los Servicios y Divisiones del Estado central, la situación es más parecida a la de estas últimas organizaciones.

¹⁰ La visión partidista del Estado central hace conveniente ajustar simultáneamente los distintos niveles del problema. La Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos se ocupó, por eso, en su primer informe, del financiamiento de la actividad política.

directivos ejecutores, y la fijación de sus remuneraciones, sean radicadas en una *entidad autónoma y especializada*, que denominamos Consejo de la Dirección Pública. Gran Bretaña y Nueva Zelandia ya cuentan con instituciones equivalentes en cuanto a su autonomía de hecho.

La experiencia internacional demuestra también que una vez protegidas de la partidización excesiva las dos capas superiores de altos directivos en cada servicio y división ejecutora, queda protegido también el resto del personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar de jerarquía inferior. Esto implica que la estrategia seguida tradicionalmente en Chile, donde sólo se protege a los cargos inferiores del despido político partidista, constituye un error (Marcel, 2000).

Reconocemos que la selección y remuneración de los altos directivos son sólo dos partes de un sistema de gestión moderno. Los demás componentes son al menos: (a) la evaluación del desempeño del alto directivo; y (b) la flexibilidad en la gestión operativa del servicio o división a su cargo. En este informe, la Comisión se ha concentrado en la selección y remuneración, porque en ellas existe el problema conceptual más complejo: se requiere compatibilizar las perspectivas de eficiencia y partidista. Para resolverlo, ha resultado inevitable proponer la creación de una institución autónoma del Poder Ejecutivo.

Una vez resuelto este dilema, los otros dos componentes de un sistema de gestión moderno pueden ser tratados al interior del Poder Ejecutivo, creando una institución central dedicada al control del desempeño. Así, este informe no se pronuncia respecto a la evaluación del desempeño de los altos directivos, ni a la flexibilidad en la gestión operativa, aunque establece el fundamento para ello. Por ejemplo aquí se propone responsabilizar de la evaluación del desempeño del alto directivo al ministro o subsecretario del ramo, pero no se proponen instituciones para cumplir esa función en forma sistemática. Esperamos realizar propuestas en ese ámbito en un informe separado.

1.2. Resumen de propuestas

Las propuestas de la Comisión tienen los siguientes objetivos en el plano de la eficiencia:

- 1) Que el mérito sea el primer filtro para ingresar a los altos puestos directivos de los Servicios Públicos y Divisiones de Ministerios.
- 2) Que las remuneraciones para los altos puestos ejecutores sean comparables a los de ejecutivos del sector privado con responsabilidades y capacidades similares, y que esa relación se mantenga estable en el tiempo.

3) Que los altos directivos ejecutores tengan la opción de desarrollar carreras largas en el Estado, donde la competencia en la promoción ocurra según el desempeño y el mérito.

En el plano político, las propuestas tienen los siguientes objetivos:

1) Fortalecer el control real y la responsabilidad del Presidente de la República y de los ministros sobre los servicios y divisiones ejecutores, respecto a la situación actual.

2) Dotar a los ministros de un instrumento adecuado de control sobre los directivos ejecutores, como es la libertad de despido. Esto se suma a otros controles como la definición de metas anuales, la definición de su presupuesto y la evaluación de su desempeño. El objetivo es asegurar la responsabilidad política de los ministros respecto al desempeño de los Servicios de su dependencia.

3) Que subsista un número adecuado de funcionarios de confianza del Presidente de la República para sostener la cohesión interna de la coalición de gobierno. El número existente en el nivel de formulación de políticas, de unos 500 puestos, parece suficiente para ello, pues supera ampliamente el número análogo observado en Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

Para lograr esos objetivos, esta Comisión propone:

a) Crear una legislación especial para gobernar los asuntos del personal referidos a altos directivos de los organismos ejecutores del Estado central, que asegure una selección por mérito y remuneraciones competitivas. Los altos directivos incluyen al directivo máximo y la segunda línea de directivos en cada organismo. Esta legislación no se aplicaría a los asesores de ministros e intendentes, ni a los Seremi (secretarios regionales ministeriales) ni a otros del nivel de formulación de políticas, ni a los cuadros administrativos de jerarquía media e inferior.

b) Crear una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo, denominada “Consejo de Dirección Pública”, para administrar los asuntos laborales de los altos directivos. Este consejo estaría integrado por seis personas expertas, designadas por un período limitado, del orden de dos períodos presidenciales. Sus miembros serían designados por el Presidente con acuerdo del Senado, con métodos que aseguren su capacidad de trabajar armónicamente con el Presidente de la República en casos de alternancia en el Poder Ejecutivo.

c) La primera función del Consejo autónomo sería garantizar un piso de calidad profesional en los nombramientos de los directivos máximos del

Estado central (Jefes de Servicios Públicos y Jefes de División en ministerios). Se propone derogar el actual art. 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado en cuanto exige que los jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República. En sustitución, actuaría el Consejo. Una modalidad concreta que la Comisión considera atractiva es:

1. Apenas se extinga el contrato de un Jefe de Servicio o División, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca.
2. El perfil podrá incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político. Sin embargo, el perfil no podrá incluir exigencias de adherir a algún partido de gobierno.
3. La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semi-externos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea.
4. El Consejo selecciona una lista de 3 candidatos para presentar al ministro.
5. Dentro de un plazo, el Presidente de la República designa al directivo superior de entre los 3 candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.
6. Si el gobierno rechaza la terna o se cumple el plazo sin una decisión, el Consejo realiza una nueva búsqueda. Si la segunda terna es rechazada, el Presidente de la República podrá designar directamente a una persona de su exclusiva confianza. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que estará sujeta a la Escala Única y por tanto será igual o inferior a la remuneración de un subsecretario.
7. En cualquier momento del tiempo, la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública, no

podrá superar el 50%. Se propone un límite igual pero separado, para los Jefes de División. Esta propuesta reserva al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los directivos máximos.

8. Los contratos laborales de los Jefes de Servicio y División tendrían un plazo máximo (no serían indefinidos), para asegurar un grado de competencia por el cargo. Sería una obligación del Consejo invitar a todo directivo superior cuyo contrato ha vencido, a postular a renovarse en ese cargo o en otros.

d) Se propone que el gobierno pueda remover libremente a los Jefes de Servicio y de División. Como los ministros también controlan a sus directivos a través de la definición de su presupuesto, de la definición de metas anuales, de la evaluación de su desempeño y de otros mecanismos de coordinación, son totalmente responsables de su desempeño.

La siguiente modalidad de remoción es considerada interesante por la Comisión: la remoción es decisión del ministro del ramo o del subsecretario, según la dependencia; el sucesor debe ser elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública; el directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada previamente con el Consejo para ese tipo de despido; el monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que toma en cuenta factores objetivos; el pago de una indemnización extraordinaria es público, pero el monto individual es reservado; las remociones solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no dan origen a la indemnización extraordinaria, sino a una menor.

e) Se propone crear una ley especial de remuneraciones para los Jefes de los Servicios Públicos y las Divisiones. Se propone que adopte un proceso con dos elementos:

1. Primero, una escala de remuneraciones para directivos transparente y fija en cada momento. La ley asignaría el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijaría su remuneración. La ley fijaría como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración sea más cercana a la remuneración mensual promedio percibida por el Presidente del Banco Central durante el año anterior.
2. Segundo, un proceso permanente de reencasillamiento caso a caso de puestos directivos a algún grado de esa escala, que requiera la aprobación conjunta del ministro de Hacienda y del Consejo. Sería obligación del Consejo y del ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable

en comparación a las pagadas por otras organizaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar.

En este marco el Consejo debería determinar el paquete de beneficios para cada candidato a estos puestos, que sería parte de la información entregada al Presidente para que elija dentro de la terna. Cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, tendría que publicitar el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado.

f) Otra función esencial del Consejo se refiere a los directivos de segundo nivel en cada Servicio y División. Se trata de entre 2.300 y 8.400 puestos, según la fuente, que actualmente son de la exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto del gobierno. Se propone también que la designación de los directivos de segundo nivel se mantenga en manos de los Jefes de Servicio o División, aunque sujeta a la siguiente supervisión del Consejo:

1. El Consejo evaluaría y aprobaría los procesos de selección de directivos y fijación de remuneraciones aplicados por cada Jefe de Servicio y División en cuya selección colaboró, incluyendo la determinación de la dedicación, la remuneración y el despido, pudiendo suspenderlos cuando sean insatisfactorios.
2. El Consejo podrá exigir a esos Servicios y Divisiones ayudarse con empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, establecido por el Consejo. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro, y establecería incompatibilidades para esas empresas.
3. El Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dictaría las pautas generales que esos Servicios y Divisiones deberían seguir para encasillar a los cargos directivos de segundo nivel en la escala de remuneraciones para directivos. El reencasillamiento de estos cargos exigiría de la aprobación del ministerio de Hacienda, que contaría con la asesoría técnica del Consejo.
4. En cuanto a la selección de candidatos específicos, se propone que el Consejo verifique la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato ganador y la remuneración. Esta propuesta implica eliminar el nombramiento directo por parte de los ministros de directivos de segundo nivel en Servicios y Divisiones, que admite la actual legislación. Así, esos Jefes de Servicio contarían con herramientas

que permiten responsabilizarlos por su gestión, y al mismo tiempo se evita la partidización de los nombramientos de la segunda línea.

5. En el caso de los Jefes de Servicio y División nombrados por el Presidente sin la colaboración del Consejo, sus nombramientos de directivo de segundo nivel tampoco contarían con esa colaboración y las remuneraciones de éstos estarían sujetas a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la de un subsecretario. Además esos directivos de segundo nivel se acogerían al Estatuto Administrativo.

Las propuestas de esta Comisión son suficientemente detalladas como para ser traducidas rápidamente en un proyecto de ley, que el Congreso podría analizar durante el año 2002*. De hecho, sería posible que el Consejo autónomo empezara a operar a partir de diciembre de 2002. En ese caso, durante el año 2003, el Consejo negociaría con el ministerio de Hacienda el encasillamiento de cada puesto de Jefe de Servicio, dentro de la nueva escala de remuneraciones. A continuación, el Consejo buscaría ocupantes para al menos la mitad de los 200 directivos máximos de Servicios y Divisiones. Desde luego, todos los actuales ocupantes podrían validarse en sus puestos y recibir el incremento de compensaciones, previa competencia en el proceso de selección.

Reiteramos que la Comisión se ha concentrado en los directivos porque estima que, en el caso de nuestro país y en las actuales circunstancias, la clave para mejorar la gestión pública está en las personas que lideran las instituciones prestadoras de servicios públicos. En ese plano, la reforma propuesta aumenta la eficiencia del Estado poniendo un filtro de calidad técnica y profesional a la formación de un equipo ejecutivo afín. Creemos que, en la práctica, este mecanismo facilita al Presidente de la República el ejercicio de las facultades que le entrega el ordenamiento jurídico en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y División.

La Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos está consciente de que en muchas de estas materias no existe una “solución perfecta”. Se trata de un tema complejo y opinable, donde es posible aplicar variantes sin sacrificar los objetivos centrales.

Sin embargo, existe acuerdo completo en la Comisión sobre la importancia de que se inicie a la brevedad la discusión del tema a un nivel concreto y en detalle, no vago ni en general. La Comisión también estima que esta propuesta contiene ideas y análisis valiosos, que resuelven muchos de los obstáculos que toda reforma de esta envergadura debe enfrentar.

* Recordamos al lector que esta propuesta fue hecha pública en agosto de 2001. (N. del E.)

Pero como algunas soluciones específicas pueden ser discutibles, estamos abiertos a revisar y mejorar lo que sea necesario¹¹.

Lo que propone la Comisión tampoco es la propuesta óptima de cada miembro, sino proposiciones que parecieron capaces de suscitar un consenso. El hecho de que ese consenso haya emergido confirma que nuestro país presenta niveles de gobernabilidad que, en relación a otros países, pueden estimarse altos. Ello no excluye que, respecto de algunas proposiciones, algunos miembros hayan expresado aclaraciones, reservas y votos de minoría. El consenso y entusiasmo logrado en esta Comisión demuestra que una reforma a la administración del Estado central no sólo es necesaria y técnicamente viable, sino que también es políticamente posible y deseable.

2. CONCEPTOS: EL PERSONAL DEL ESTADO Y LA COMPETENCIA POLÍTICA

Esta sección presenta el marco conceptual que ha desarrollado la Ciencia Política, para analizar modelos alternativos de la gestión de recursos humanos en el Estado. Éste, a diferencia de otras organizaciones, está atravesado por las tensiones que produce la competencia política. También está influido por el espíritu de servicio público que anima a la mayoría de sus integrantes, para quienes este servicio es un honor.

Históricamente, los principales modelos de gestión de recursos humanos en el Estado han sido el sistema de “premios vía cargos”, un esquema donde la coalición que llega al gobierno distribuye los puestos públicos con un criterio primario de afinidad política, y el sistema de “Servicio Civil clásico”, un modelo donde los ocupantes de los puestos públicos directivos y profesionales llegan a ellos por mérito y están protegidos por ley de la remoción por parte de las coaliciones que llegan al gobierno, de forma de fortalecer el *ethos* de servicio público. Desde 1988 Nueva Zelandia ha liderado un nuevo esquema de gestión, que denominamos “Contratos”¹². Este nuevo planteamiento moderniza el sistema de Servicio Civil incorporando algunas ideas extraídas de la gestión de organizaciones privadas, en particular elimina la protección de la remoción por parte de las autoridades electas, pero mantiene el énfasis en la promoción por mérito y el estímulo del espíritu de servicio público.

¹¹ A pesar de lo anterior, muchas de las propuestas específicas que se presentan constituyen un sistema interrelacionado. Por ello, invocar el respaldo de esta Comisión para algunas de ellas sin considerar las interrelaciones, no reflejaría la realidad.

¹² En la literatura anglosajona del *New Public Management* este modelo se denomina “contracts”.

2.1. El “dilema del político”

La evidencia internacional acumulada por las Ciencias Políticas ha identificado el siguiente “dilema del político” en materia de gestión de recursos humanos en los órganos estatales: conviene encargar a los Servicios y órganos del Estado la producción eficiente de bienes públicos, pues ellos son apreciados por la ciudadanía. Lograr esa producción exige dotar a esos Servicios y órganos de recursos (capacidad de remunerar empleos, capacidad de hacer compras públicas) y de facultades regulatorias. Sin embargo, esos recursos también son útiles para influenciar el resultado de la competencia política, pues permiten remunerar a los leales y premiar a quienes contribuyeron a allegar apoyo político. Como estos dos usos de los recursos son competitivos, dan origen a un dilema.

En las sociedades antiguas el “dilema del político” casi no existía: el Estado era incapaz de recaudar más que una fracción mínima del ingreso nacional, y por tanto contaba con escasos Servicios y órganos de carácter permanente¹³. En los órganos que había, era importante el espíritu de servicio público. Desde que crece la demanda de bienes públicos y aparecen técnicas para recaudar tributos a un costo social moderado, a partir del siglo XVIII, el Estado financia un mayor número de empleos administrativos, por lo que el “dilema del político” adquiere importancia empírica.

Para visualizar el vínculo entre el dilema del político y la eficiencia del Estado, conviene analizarlo desde el interior de un Servicio Público. Desde esta perspectiva se observa que existe —aunque en grados diversos— una *doble cadena de mando*, donde la segunda cadena está asociada a la estructura informal de poder asociada a la influencia de los partidos de la coalición de gobierno.

Podría creerse que el ministro y al final el Presidente de la República deberían apoyar a la cadena de mando formal, blindando al Jefe de Servicio de todas las críticas de carácter partidista que no se relacionen con su desempeño. Después de todo, el Presidente ya está electo y no puede reelegirse hasta pasado un período más. Sin embargo, casi todos los Presidentes tienen metas como las siguientes¹⁴: mantener su autoridad sobre su coalición para enfrentar los desafíos de cada día; aprobar las leyes necesarias para gobernar bien y beneficiar al pueblo; aprobar las reformas legales que definirán su presidencia (por ejemplo, reformar el sistema de salud);

¹³ Muchos Estados ni siquiera eran capaces de financiar a sus Fuerzas Armadas con tributos estables y predecibles, por lo que les ofrecían pagarse con el saqueo a los vencidos.

¹⁴ Véase Geddes (1994), p. 132.

formar una base de apoyo, tanto general como personal, para un eventual regreso a la presidencia, o al menos a cargos electos como senador¹⁵.

Para lograr estas metas, los mandatarios requieren del apoyo continuado de los partidos y facciones, tanto en el Congreso como en los medios de comunicación. Se explica entonces que en muchos casos el Presidente estime que el mal menor es el sacrificio del Jefe de Servicio, aunque éste sea eficiente. Lo ideal para el Presidente es que el Jefe de Servicio acepte ceder cierta fracción de sus puestos a la influencia de los partidos y proceda a trabajar con el resto para lograr las metas del Servicio.

Por su parte, los partidos políticos, parlamentarios y facciones exigen puestos y favores privados para sus partidarios porque ése es un componente insustituible de una estrategia exitosa para alcanzar el poder político. Los partidos que se limitan a ofrecer bienes públicos, como reformas y programas, y se limitan a fomentar el *ethos* de servicio público, pueden concitar un apoyo electoral considerable, pero en América Latina ha sido raro que sea suficiente para superar a otros partidos que sí obtienen y reparten puestos y favores privados¹⁶.

La evidencia empírica para 44 presidentes de 6 países sudamericanos apoya este modelo, pues demuestra que estos factores son muy efectivos para explicar cuándo y en qué medida los presidentes han sacrificado la eficiencia del Estado para obtener los fines políticos mencionados¹⁷. La evidencia internacional y chilena (Rehren, 2000) es clara en concluir que la cadena informal de mando persiste porque el Presidente requiere del apoyo de los partidos de gobierno para lograr sus fines.

Desde luego, el uso indirecto de los recursos del Estado por parte de la coalición de gobierno distorsiona la competencia política. La coalición gobernante dispone de financiamiento o recursos preferenciales, que no están disponibles para la oposición. Esta ventaja para el titular reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía. En suma, el dilema del político está documentado y su resolución es central para la eficiencia del Estado y la eficiencia de la competencia política. No puede extrañar entonces que la calidad de la administración pública afecte el crecimiento económico.

2.2. El botín de los vencedores: Premios vía cargos

Algunas sociedades resolvieron el “dilema del político” con el “sistema de premios vía cargos”. Éste consiste en destinar casi todos los recur-

¹⁵ Esto es habitual en América Latina.

¹⁶ A. Rehren (2000).

¹⁷ Véase Geddes (1994), capítulo 6.

sos estatales discrecionales a remunerar a los leales de los vencedores de la competencia política. En los Estados Unidos, la función de los empleados del correo y la aduana fue, durante la mayor parte del siglo XIX, “participar en el trabajo de campaña y en otras actividades del partido, y donar parte del salario a su mentor o al grupo que éste designara”. En este modelo, la política de remuneraciones es sencilla: los políticos deben pagar al menos la suma de lo necesario para competir con el salario alternativo en el sector privado, ajustado por dedicación y esfuerzo, más la donación electoral exigida (incluyendo el valor del tiempo exigido en la campaña)¹⁸. Tampoco conviene a los políticos pagar más que eso, pues ello reduce los recursos disponibles para producir los bienes públicos valorados por el electorado.

Este sistema era atractivo para los políticos de nivel nacional. Aunque parezca paradójico, también podía ser eficiente para la ciudadanía, mientras el político fuera capaz de exigir al activista proveer bienes públicos en cantidad adecuada. El contrato entre el activista-funcionario y el político que lo nombra no genera un dilema significativo entre producción de bienes públicos y privados, en tanto el político que lo designa y remueve sea capaz de exigirle producir también bienes públicos (por ejemplo, repartir el correo puntualmente), además de exigirle reunir apoyo político en las campañas electorales. En la práctica, esto es posible sólo cuando el político cuenta con la capacidad de observar o verificar el desempeño de cada uno de sus designados. Así, el sistema de premios vía cargos permite una gestión eficiente sólo cuando la cadena de delegación es corta, lo cual sólo es posible en burocracias de tamaño moderado, como parecen haber sido el correo y la aduana estadounidense hasta la década de 1870.

Aun así, el sistema de premios vía cargos es inaceptable como método de financiamiento político, debido a su asimetría: sólo beneficia a la coalición gobernante, excluyendo a la oposición, lo que reduce la competencia política y perjudica a la ciudadanía. En el caso de los Estados Unidos la situación era un poco diferente: el Presidente también atraía el apoyo de parlamentarios de oposición a cambio de entregarle a cada uno la autoridad para repartir 10 o 20 puestos en el correo y la aduana de su distrito. Como ese financiamiento político favorecía a los titulares por sobre los aspirantes, reducía la competencia política de una forma diferente, pero igualmente indeseable.

De lo anterior se deduce que a medida que aumenta el tamaño de la burocracia y el Estado crece al incursionar en actividades empresariales, el sistema de premios vía cargos pasa a ser incompatible con una gestión

¹⁸ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994) p. 4.

eficiente¹⁹. Los costos de monitoreo y control que enfrentan los políticos nacionales (especialmente el Presidente) aumentan más que proporcionalmente con el tamaño de la burocracia, pues un jefe nacional de partido o un parlamentario no puede controlar personalmente a 50 o 100 recomendados. Una escala grande obliga a prolongar la cadena de delegación informal, entregando a los jefes de las facciones que integran su partido la tarea de nombrar y controlar a los recomendados. Esta forma del sistema de premios vía cargos es poco atractiva para los políticos nacionales, porque aumenta el poder de sus competidores internos, que son esos jefes de grupos partidarios. Tampoco logra la lealtad de los recomendados para sí y, sin embargo, sacrifica la producción de bienes públicos.

En efecto, los jefes de grupos partidarios tienen pocos incentivos para privilegiar la producción de bienes públicos y más bien deben competir con otros jefes de facciones en la explotación de este “recurso de propiedad común” del partido, que son los empleos locales provistos por el sistema de premios vía cargos. Esa competencia es ineficiente desde el punto de vista de la ciudadanía, y también para los políticos nacionales, pues alienta los reclamos de la ciudadanía contra ellos, por culpa de funcionarios que no cumplen sus funciones en las épocas fuera de campaña. Estas críticas anuncian un límite natural para el sistema de premios vía cargos y sugieren que los políticos nacionales tendrían interés en buscar un reemplazo al mismo.

Por otro lado, cada vez que cambia la coalición de gobierno, el sistema de premios vía cargos exige despedir a los activistas nombrados por las autoridades salientes para hacer espacio a los activistas de la coalición triunfante y preservar la solvencia fiscal. En algunos países este requisito no se cumplió, creando un déficit fiscal permanente. Frente a la perspectiva de perder la siguiente elección debido a este conflicto, la clase política puede optar por sacrificar la solvencia fiscal, aunque ello presenta elevados costos para el crecimiento económico.

Por ejemplo, en Chile hasta el gobierno de Jorge Alessandri inclusive, cada nuevo Presidente era dotado por una ley de “facultades extraordinarias” para remover a los funcionarios administrativos nombrados por el gobierno anterior. Sin embargo, como ese presidente usó esas facultades con un vigor inusitado, se temió que el próximo haría lo mismo y el Congreso negó las “facultades extraordinarias” al Presidente Eduardo Frei Montalva. En lugar de ello, el Congreso le permitió crear plantas paralelas, lo que elevó el gasto público en forma notoria. El Presidente Salvador Allende volvió a recibir la facultad de crear plantas paralelas, y para 1973

¹⁹ Para un modelo explícito, véase Johnson y Libecap (1994), cap. 2.

había duplicado nuevamente la burocracia central²⁰. La historia de América Latina está llena de casos similares donde el conflicto político desemboca en inestabilidad fiscal.

Cuando los políticos nacionales detectan estos problemas, querrán abandonar el sistema de premios vía cargos por razones de interés propio: la solución que ofrece al dilema del político es peor que la ofrecida por esquemas alternativos.

Es deseable perfeccionar el sistema de premio vía cargos, estableciendo regulaciones que impidan una competencia destructiva entre los dirigentes partidarios para explotar el “recurso de propiedad común” constituido por los puestos públicos. La regulación más frecuente es una cuota para cada grupo partidario —de allí el nombre “cuoteo”—, pero ésta puede tomar varias formas. En la versión más primitiva, la cuota es un derecho de propiedad que especifica cuál grupo partidario asigna al ocupante de cada puesto público.

En la versión más avanzada, denominada por algunos “preservación de equilibrios”, la cuota establece cuál es el porcentaje de los puestos de cada grado, que cada grupo partidario tiene derecho a recibir, pero traslada a un comité central la facultad de decidir cuál candidato recibe cada puesto, para lo cual puede usar criterios de mérito profesional. Sin embargo, en el sistema de preservación de equilibrios, el filtro primario es la recomendación por parte de un grupo partidario, y el mérito profesional no pasa de ser uno de los filtros secundarios.

Es posible invertir el orden de estos filtros: el filtro primario sería el mérito profesional o ejecutivo, y la cercanía política o recomendación de un grupo partidario de la coalición sería un filtro secundario. Esta es la técnica central de los esquemas de Servicio Civil.

2.3. El sistema de servicio civil²¹

Este sistema de gestión de recursos humanos está construido alrededor de medidas para impedir que los puestos de altos directivos sean usados por la coalición gobernante para producir bienes privados que allegan apo-

²⁰ Entrevista a Leontina Paiva, abogada del ministerio de Hacienda en materia de personal hasta 1990.

²¹ La expresión “servicio civil” no se usa aquí en su sentido de administración pública o función pública, es decir, en el del cuerpo de funcionarios del Estado, excluyendo a los militares y a aquellos seleccionados por elección popular, sino en un sentido específico: es un método de gestión de los recursos humanos, que en teoría podría ser usado en cualquier organización, por ejemplo, en las universidades privadas.

yo, tales como premiar a quienes han prestado servicios al partido. Se caracteriza por dos condiciones:

- a) las condiciones de ingreso, promoción, cese de funciones, y de remuneraciones, para los empleados públicos considerados, dependen sólo de un criterio de “mérito”. En la versión clásica, el mérito se define por el triunfo en concursos competitivos. En la fase de admisión, el concurso toma la forma de exámenes de conocimientos profesionales. Para los ascensos, el concurso compara las duraciones de una conducta intachable y de excelencia. Lo crucial de esta definición de “mérito” es que excluye la voluntad de los jefes partidarios de premiar a quienes les han sido leales.
- b) la ley incluye normas de probidad funcionaria que separan al menos parcialmente la actividad laboral del alto directivo, de su participación en la competencia política. Un ejemplo chileno es el siguiente artículo de la Ley de Bases de la Administración del Estado:
El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración, y de usar su autoridad o cargo en fines ajenos a sus funciones²².

De esta definición se deduce que ciertos modelos que parecen ser de Servicio Civil, no lo son en realidad. Un modelo frecuente en países en desarrollo mezcla la estabilidad laboral (ausencia de despido por mal desempeño), con la discrecionalidad de los jefes partidarios en la contratación, el ascenso y la remuneración. Este modelo genera altos niveles de ineficiencia en la producción de bienes públicos y al mismo tiempo preserva la influencia política, por lo que no constituye un verdadero Servicio Civil.

Algunos modelos de Servicio Civil han agregado más elementos a los ya mencionados. En el “modelo mandarín” o de “promoción cerrada”, por ejemplo, la ley confiere el monopolio para ocupar los altos puestos directivos a los miembros de un cuerpo de empleados públicos de carácter elitista en cuanto a su mérito profesional —definido por el triunfo en exámenes competitivos de alta exigencia—. Este monopolio excluye a los candidatos a los altos puestos que no vienen del interior de la organización. El objetivo de este monopolio es, por una parte, restringir más aún la discrecionalidad de los jefes partidarios en la administración de ascensos y remuneraciones, y por otra, atraer a candidatos de mayor excelencia con las ventajas y garantías propias del poder monopólico conferido. Más adelante

²² Este es el texto del art. 15 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (N° 18.575) de Chile.

describimos otro modelo de Servicio Civil que agrega elementos adicionales, llamado de “contratos laborales” o de “promoción abierta”.

En general, la política de remuneraciones del modelo de Servicio Civil se expresa en una ley especial, diferente de la que determina los sueldos de los empleados públicos no directivos, y es la siguiente: pagar bien a los altos directivos, donde “bien” se define por comparación con cargos de prestigio en organizaciones privadas. Si bien se reconoce que el prestigio de los cargos públicos directivos y el potencial de capitalizarlo, accediendo con posterioridad a puestos de mayor remuneración y nivel, permiten pagar un poco menos que en organizaciones privadas que confieren menos prestigio, este modelo establece que tampoco conviene pagar mucho menos que en esas organizaciones, pues ello desprestigiaría a quienes ejerzan esos cargos. El país que en la actualidad paga más a sus altos directivos es Singapur (hasta 500 mil dólares al año para un ministro), pero muchos países se conforman con remuneraciones del orden de 5 salarios medios (es el caso del *Senior Executive Service* en EE.UU., cuyo salario varía entre 100 y 150 mil dólares al año).

Algunos países han agregado un tercer elemento al modelo de Servicio Civil: la promoción de un espíritu corporativo entre los altos directivos, que deja en claro que cada uno es responsable del honor del grupo y estimula el trabajo en equipo entre ellos²³.

El modelo de Servicio Civil, como sistema de gestión, fue utilizado por primera vez en la China imperial durante la dinastía Han (siglos II a.C. hasta III d.C.) y fue expandido por la dinastía Sung (siglos X a XIII d.C.). En Europa fue adoptado primero por Prusia en el siglo XVII y luego en Francia en el XVIII, aunque fue profundizado por Napoleón, quien confirió el monopolio de estos puestos a un cuerpo elitista, reclutado de la *École Nationale d'Administration*. Gran Bretaña adoptó el modelo de Servicio Civil recién en 1870, también con un carácter elitista, pues la aprobación de los exámenes de ingreso exigía haber estudiado en universidades caras. Japón igualmente adoptó este sistema al poco tiempo de iniciarse la restauración Meiji, y durante el siglo XX el grueso de los altos directivos fueron reclutados de la Universidad de Tokio. Singapur y Corea asimismo utilizan el sistema de Servicio Civil. Los Estados Unidos adoptaron el Servicio Civil a lo largo de los 50 años que se inician en 1883, pero rechazaron la entrega de un monopolio laboral a un cuerpo elitista.

²³ Los Estados que han adoptado el “modelo mandarín” agregan a las políticas de alto prestigio “buenas” remuneraciones y de promoción del espíritu corporativo, una cuarta: las ventajas y garantías del monopolio para ascender a los altos puestos directivos.

Quizá como una forma de enfrentar la crítica al elitismo, se ha postulado también que los objetivos del Servicio Civil incluyen asegurar la equidad de acceso a los puestos públicos y la ecuanimidad entre todos los ciudadanos²⁴. Desde luego, tratar el acceso a los empleos públicos como un derecho exigible en cualquier momento por cualquier ciudadano es incompatible con cualquier sistema de gestión. Habitualmente se concilian ambos objetivos aduciendo que al imponer requisitos profesionales y concursos no se ha discriminado entre ciudadanos, sino que se reconocen distinciones razonables²⁵.

El modelo del Servicio Civil clásico no utiliza los mecanismos de incentivo propios del mercado laboral privado para maximizar la eficiencia de la gestión, tales como los ascensos rápidos y los despidos decretados por los superiores. Los defensores del modelo de Servicio Civil postulan que los altos directivos estarán motivados de dos maneras para producir bienes públicos en forma eficiente: el deseo de acceder a la aprobación y respeto de los pares (y en el caso de los profesionales, el deseo de satisfacer los estándares de calidad del trabajo establecidos por sus respectivas profesiones), y el espíritu de cuerpo que ensalza volcarse al servicio público en beneficio de la sociedad (vocación de servicio). Este modelo de motivación ayuda a entender que en Francia los altos directivos se consideran a sí mismos *intelectuales* y no administradores, aunque dicen respetar a la gerencia como una experiencia valiosa. En ese país, “los altos directivos representan un modelo de éxito social más apreciado que el de empresario, pues aunque son elitistas, trabajan por el futuro del país y no por dinero”²⁶.

Cuando esta defensa se toma en serio, ella exige excluir del Servicio Civil a los funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares, pues al ser estos empleos no profesionales está ausente el motivador más confiable de los tres mencionados: el deseo de satisfacer los estándares establecidos por la profesión²⁷. Coherentes con ello, Alemania, España, Francia, Gran Bretaña y Suecia han excluido del Servicio Civil a los empleados públicos que

²⁴ Por ejemplo, la Constitución chilena establece, en su art. 19 N° 17, que es un derecho “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”, y en el art. 38 que “Una Ley orgánica [...] asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a [...] (la administración pública)”. Se afirma también que los funcionarios tienen un derecho legal a ascender y a mantener la estabilidad del empleo con igualdad de oportunidades. Véase Opinión de la ministro Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998 sobre el proyecto de ley que creaba “funciones críticas” en el Ministerio de Obras Públicas, en fojas 136 y 137.

²⁵ Véase Opinión de la ministro Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional ya citado, fojas 137 y 138.

²⁶ Véase Luc Rouban (1999), pp. 66 y 86.

²⁷ En la literatura de ciencias políticas, la palabra “profesional” describe a individuos que “reciben recompensas laborales significativas de un grupo de referencia cuya membresía está limitada a personas que han completado alguna educación formal especializada y han

cumplen labores administrativas, técnicas y auxiliares. Esos funcionarios están sujetos al estatuto laboral de los empleos del sector privado o a estatutos especiales que permiten el despido sin mayor trámite, aunque protegidos por indemnizaciones por despido o por un seguro de desempleo.

Por ejemplo, en la administración central española había 487.971 empleados en 1997, de los cuales 287.969 (60%) no eran profesionales y podían ser despedidos con la facilidad propia del sector privado²⁸. En Gran Bretaña, los cargos inferiores están sujetos a las normas del Código del Trabajo propias del sector privado, es decir, existe libertad de remoción. Solamente los 2 mil cargos de alta dirección²⁹ gozan de un significativo grado de inamovilidad, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno³⁰.

En la realidad, los motivadores mencionados han resultado insuficientes en la mayoría de los países que han adoptado el Servicio Civil. Muchos profesionales no están comprometidos a priorizar los vagos estándares de su profesión por sobre un beneficio concreto para ellos y sus familias.

Por eso, la legislación de muchos servicios civiles ha considerado un motivador adicional: la *competencia interna*. Se ha demostrado que cuando el logro de un desempeño superior está asociado a un ascenso más rápido, la competencia interna es efectiva. Sin embargo, en la práctica casi ninguna de estas legislaciones establece una competencia por desempeño relativo, pues sólo califican el desempeño en una escala absoluta. La calificación absoluta no permite establecer competencia interna pues todos logran ser calificados en la lista de mejor desempeño. A esto agregamos que calificar a los altos directivos presenta la dificultad adicional de que no existen miembros del Servicio Civil que tengan más rango que ellos. Tampoco se puede admitir la intervención de los superiores políticos en la calificación, pues ello haría renacer el sistema de premios vía cargos. En definitiva, aunque en muchos servicios civiles la ley permite el despido, en la práctica

aceptado un código de conducta fijado por el grupo". Véase Wilson (1989), p. 60. En muchos países de América Latina se califica de "profesional" a los individuos que se desea complacer o a los individuos que cumplen requisitos formales, como por ejemplo haber estudiado durante al menos 4 años en una Universidad, concepto que no tiene relación con la definición indicada.

²⁸ Véase I. Molina (1999), pp. 38 y 39.

²⁹ Grados 1 a 5 (Bogdanor, 2000). Los cargos de grado 1 eran 33, los de grado 2 eran 110 y los de grado 3 eran 447 en 1996 (Dargie y Locke, 1999).

³⁰ Esto ocurre porque la remoción exige una mala calificación del directivo, pero no hay ningún directivo calificado con notas regulares o malas (Dargie y Locke, 1999, p. 188, véase también p. 198). La calificación es hecha por comités y cubre los siguientes aspectos: capacidad de hacerse responsable de la gestión, capacidad de juicio certero, capacidad de influir en otros y competencia profesional (Morgan, 1998).

existe inamovilidad, como lo demuestra el nulo porcentaje de directivos calificados en la lista de calificación inferior³¹.

La inamovilidad de los directivos superiores impide que el nuevo gobierno responda a las demandas de la ciudadanía expresadas en su elección, pues ella quita de sus manos una herramienta fundamental: la designación de personas comprometidas con implementar su programa. La experiencia internacional muestra casos donde el nuevo gobierno electo debe vencer la resistencia de altos directivos indiferentes, o incluso hostiles, para aplicar su programa (Beyer, 1998).

2.3.1. La adopción de un Servicio Civil

Puede parecer paradójico que un sistema de Servicio Civil, que restringe la influencia de los políticos, haya sido propuesto y aprobado por esos mismos políticos. Sin embargo, desde el punto de vista de los políticos nacionales, el Servicio Civil supera al sistema de premios vía cargos en ciertos casos, por ejemplo cuando permite reducir la competencia interna que les hacen los jefes de grupo partidario. Los dirigentes nacionales, que ofrecen grandes políticas y programas transmitidos por los medios de comunicación masivos, tienen interés en lograr una producción eficiente de bienes públicos y al mismo tiempo limitar el poder de sus competidores internos. Eso explicaría que se haya introducido el Servicio Civil en muchos países³².

Desde luego, ésta no es la única razón posible para adoptar un Servicio Civil. Otra puede ser reservar esos puestos para un partido titular que está abandonando el poder o para la clase social titular del poder, como parece haber ocurrido en Gran Bretaña. En efecto, ese país *rechazó* en 1853 el informe Northcote-Trevelyan de adoptar un sistema de mérito para seleccionar a los funcionarios superiores del Estado. Pero en 1870 el gobierno de Gladstone adoptó el sistema de mérito en Gran Bretaña para asegurar a su propio sector la propiedad de esos cargos³³, y dotó a sus ocupantes de inamovilidad para mantenerlos³⁴.

³¹ Estos resultados son reforzados por las dificultades de definir y medir el producto de los Servicios, propias del sector público.

³² Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 24.

³³ Según varios autores, el Primer Ministro Gladstone lo hizo en respuesta a la duplicación (a 2 millones) del número de votantes ocurrida en 1867, que amenazó a las elites con el peligro de una democratización de los cargos públicos (que antes habían estado reservados para ellas). La exigencia de exámenes académicos favoreció a los graduados de Cambridge y Oxford, que provenían casi exclusivamente de las elites, y por tanto la reforma preservó los mejores puestos para ella (véanse fuentes en Orloff, 1993, pp. 201-202).

³⁴ Si consideramos a la aristocracia como un partido, se deduce que la carrera funcionaria británica fue en su origen una forma elaborada de nombramiento partidario. En

La razón más importante para la adopción de un Servicio Civil es que es necesario para un crecimiento rápido y un desarrollo económico equilibrado. En ausencia de un Servicio Civil que aplique normas en forma imparcial y objetiva, y en presencia de uno donde los burócratas de turno amenazan con desviar la aplicación de las normas a quien no pague protección, sea en la forma de sobornos o de ayuda electoral al partido que designó a los funcionarios, las pequeñas y medianas empresas resultan perjudicadas. Para los grandes intereses privados capaces de pagar el costo de capturar a los burócratas, este es un obstáculo superable. Para las pequeñas y medianas empresas, en cambio, el costo de transacción que aplica el sistema de premios vía cargos es demasiado alto y riesgoso y les impide aportar al crecimiento.

La eficiencia de las empresas medianas y pequeñas exige que el comportamiento de los burócratas sea previsible y ajustado a la legalidad, y que la validez de cada marco regulatorio se mantenga más allá de los cambios en la coalición de gobierno, proveyendo certidumbre en las reglas del juego de la economía. Por el contrario, ¿de qué vale establecer marcos normativos, si después la aplicación de ellos por parte de la burocracia va a ser arbitraria, venal, o en función del mantenimiento en el poder de la coalición partidista titular?

Esta justificación se ha deducido del análisis de la adopción del servicio civil por parte de los Estados Unidos. Esa reforma se aprobó porque se formó una coalición entre las pequeñas y medianas empresas y los políticos nacionales mencionados anteriormente. Esa coalición pidió el abandono del sistema de premios vía cargos, que no ofrecía garantías de objetividad e imparcialidad a las pequeñas y medianas empresas, ni garantías a los políticos nacionales de la fidelidad de los jefes de facción.

Este es el vínculo conceptual entre un capitalismo de mercado que crece rápido y en forma equilibrada y un servicio civil basado en el mérito. No parece haber ninguna democracia desarrollada que carezca de un servicio civil, y no parece existir ningún país subdesarrollado que lo tenga. Así, algunos autores sostienen que “el capitalismo de mercado no es sostenible si se basa solamente en grandes empresas y grandes fortunas que pueden comprar la seguridad jurídica. Su éxito y su sustentabilidad se origina en la capacidad de emprender que nace de una sociedad civil que accede a seguridad jurídica, y que se expresa en un tejido potente de medianas y peque-

ese caso, la inamovilidad fue en su inicio una señal de partidización excesiva de los cargos públicos. Por otra parte, la inamovilidad fue posteriormente un obstáculo contra la partidización excesiva por parte de las autoridades siguientes. Esta distinción ilustra la importancia de las normas que gobiernan la transición de un esquema a otro.

ñas empresas, (...) pero ello ocurre sólo cuando los servicios públicos logran la imparcialidad, la objetividad y la sumisión a la ley y al derecho”³⁵.

2.4. Elementos estratégicos de un Servicio Civil

Los dos elementos estratégicos del sistema de Servicio Civil son:

a) Los políticos electos se reservan la facultad de nombrar a sus leales en los puestos de asesores de ministerios y subsecretarías, que son puestos exentos de las reglas del Servicio Civil.

b) Las reglas del Servicio Civil se aplican a la capa de funcionarios que ejecutan los planes y programas, pero *en forma limitada a los primeros niveles jerárquicos* de cada Servicio o División, donde operan los altos directivos y los profesionales.

Ellos serán analizados a continuación:

1) Exclusión de los asesores de los ministerios

Algunos países que han adoptado el modelo del Servicio Civil lo han aplicado sólo respecto de los ejecutores de políticas, excluyendo de él a quienes diseñan y evalúan las políticas, y a quienes evalúan el desempeño de los órganos ejecutores. En esos países, los políticos nacionales conservan el poder de designar a los asesores en los ministerios, eximiéndolos de las reglas del Servicio Civil.

Esto no puede ser explicado como un intento de los dirigentes nacionales de preservar el acceso a una fuente de financiamiento, que son los sueldos de los asesores, pues en una economía moderna los sueldos de los designados de confianza política son irrelevantes para el financiamiento político. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Presidente George W. Bush debe designar los ocupantes de unos 8.400 empleos de jornada completa, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado^{36,37}. Si el

³⁵ J. Prats (1999), pp. 115-120.

³⁶ A. Gribbin, “Change in Command Brings Plethora of New Bureaucrats” (2001), reporta 6.000 puestos. Por su parte, R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 161, reportan para 1992 una cifra de 5.800, a lo cual deben sumarse 1.900 puestos incluyendo el *staff* de la Casa Blanca y 700 puestos que son designados libremente por los jefes de las 91 Agencias (que a su vez son designados por el Presidente). De esta forma la coalición triunfante designa unos 8.400 empleos, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado.

³⁷ Esta cifra es mayor que el número de posiciones que el sistema de botín dejaba disponibles en los Estados Unidos en 1816, que se estiman en 5 mil. R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 14.

partido del Presidente de los EE.UU. obtuviera donaciones por 2 mil dólares al año de cada uno de los 8.400 designados, obtendría sólo 16,6 millones de dólares al año. Esta cifra es apenas un 10% del gasto en las campañas presidenciales de 1992 en Estados Unidos³⁸.

Sin embargo, esos designados de confianza política tienen facultades regulatorias y para decidir licitaciones públicas que permitirían extorsionar donaciones a los grupos de presión por sumas mucho mayores. En la medida que el financiamiento político gestionado por los empleados de confianza política sea importante dentro del total, un sistema de Servicio Civil que exima a los asesores de los ministerios podría preservar la asimetría en el financiamiento político a favor del oficialismo, propia del sistema de premios vía cargos.

En contraste, en países con una constitución parlamentaria, el Servicio Civil se extiende hasta mucho más arriba en la jerarquía, pues el partido de gobierno no designa a ningún funcionario con facultades ejecutivas. Por ejemplo, el Primer Ministro Anthony Blair fue criticado porque al asumir en 1997 designó a 77 personas como asesores, pues esto duplicó los designados por su antecesor (Bogdanor, 2000). Lo mismo se observa en Nueva Zelandia. Como este número es la centésima parte de los funcionarios de confianza política designados por cada nuevo Presidente de los Estados Unidos, el peligro de asimetría en el financiamiento a favor del oficialismo parece mucho menor. La capacidad de los gobiernos parlamentarios³⁹ de mantener su cohesión con un número tan escaso de asesores sugiere la presencia de diferencias estructurales respecto al presidencialismo.

Sin embargo, cuando el objeto de la corrupción y la extorsión es el diseño de las políticas, planes y programas en vez de su aplicación ejecutiva, un gobierno parlamentario es tan vulnerable como uno presidencial. Esto es importante, pues el diseño de políticas puede ser aún más atractivo para el tráfico de influencias que la asignación de contratos⁴⁰. A pesar de

³⁸ Véase S. Valdés, *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político* (2000), pp. 530 y 531.

³⁹ Una Constitución parlamentarista, en contraste con una presidencialista, define a la coalición de gobierno como una coalición de parlamentarios, pues todos los ministros deben ser parlamentarios en ejercicio. Todos los parlamentarios cuentan con financiamiento para asesores de confianza política, incluso los de oposición. En cambio, en una Constitución presidencialista algunos ministros son más poderosos que los parlamentarios y exigen financiamiento para sus asesores de confianza, financiamiento que es por definición asimétrico al favorecer al oficialismo.

⁴⁰ En 1997 el gobierno laborista de Blair cambió una regulación para permitir que se publicitaran los cigarrillos en las carreras de autos. La nueva regla favoreció al magnate Bernie Ecclestone, quien había efectuado una donación de un millón de libras al partido laborista.

las protecciones, un gobierno parlamentario también puede influir sobre los jefes del Servicio Civil con fines de financiamiento político, como prueba la experiencia reciente de Gran Bretaña⁴¹. Sin embargo, es ventajoso reducir el ámbito del tráfico de influencia a la esfera de los planes y políticas, pues en este ámbito es factible aplicar principios de transparencia para limitar ese tráfico de influencias^{42,43}.

Dentro de una Constitución presidencialista, una forma de moderar el peligro de favorecer al oficialismo con un financiamiento asimétrico, es exigir que todas las decisiones de aplicación de regulaciones y de asignación de licitaciones públicas queden en manos de funcionarios protegidos por el esquema de Servicio Civil. Esto implica que todas esas facultades quedarían en manos de funcionarios de carácter ejecutivo.

Esto sugiere limitar las designaciones de confianza política que realiza el Presidente de la República y sus ministros, a cargos directivos sin facultades de aplicación de regulaciones ni de asignación de licitaciones públicas. Chile ya posee algunas normas de este tipo en cuanto a la firma para autorizar gastos. Sin embargo, veremos que desde 1990 la situación chilena es la opuesta a la sugerida por esta medida, pues las designaciones de confianza política fueron aumentadas para alcanzar a directivos de jerarquía media.

2) Exclusión de los funcionarios no directivos

El segundo elemento estratégico del Servicio Civil consiste en aplicar reglas separadas a los funcionarios no directivos. Los principios del Servicio Civil se aplican con reglas propias y específicas a los primeros niveles jerárquicos de cada Servicio o División, es decir, a los altos directivos.

Como se explicó antes, desde el punto de vista de los políticos nacionales, es indeseable extender las protecciones del Servicio Civil a los grados inferiores, porque ellas reducen la capacidad de gestión de los Servi-

⁴¹ En enero de 2001, el diario *The Observer* de Londres reveló que el ministro Peter Mandelsohn intervino en 1998 ante al Servicio Civil para que concediera un pasaporte británico al magnate indio Srichand Hinduja, envuelto en asuntos de tráfico de armas. Hinduja donó 1,6 millones de dólares al “Domo del Milenio”, un faraónico monumento con que el gobierno laborista celebró la llegada del nuevo milenio y que Mandelsohn tenía a su cargo en ese momento. Véase *El Mercurio* de Santiago, 26 de enero de 2001, p. A5.

⁴² En el escándalo de Ecclestone la denuncia de la prensa llevó al Partido Laborista a devolver la donación, pero no hubo sancionados, mostrando los límites de la transparencia.

⁴³ En el ámbito de la ejecución de políticas, en cambio, la transparencia total presenta costos significativos de eficiencia, como se demuestra en el estudio de las compras públicas de Meyer y Meyer (2001).

cios y órganos ejecutores y por lo tanto reducen la producción de bienes públicos⁴⁴. Además, el apoyo de funcionarios que no dirigen los Servicios no es demasiado útil para los políticos nacionales. Al extender las protecciones del Servicio Civil a los funcionarios de menor jerarquía, los políticos nacionales debilitan la base de apoyo de los jefes de grupo partidario y reducen la competencia interna que enfrentan en su partido.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la existencia de una elite directiva relativamente aislada de los vaivenes de la competencia política en los Servicios y órganos ejecutores hace innecesario extender el Servicio Civil a los funcionarios administrativos, técnicos y auxiliares del sector público, pues ellos logran protección de las presiones de los partidos y facciones de la coalición gobernante apenas sus jefes quedan protegidos. En efecto, un alto directivo no partidista y sujeto a evaluación de desempeño no tendrá incentivos a seleccionar a sus empleados profesionales administrativos, técnicos y auxiliares con criterios partidistas. Como la flexibilidad laboral permite también exigir un buen desempeño a quienes ocupan los cargos inferiores, este diseño es el más conveniente para la ciudadanía.

Existen varias formas de combinar el sistema de premios vía cargos con el modelo de Servicio Civil aunque algunas producen resultados desastrosos. En varios países, incluyendo a los Estados Unidos durante los primeros cincuenta años posteriores a la ley Pendleton de 1883, y al Brasil durante el siglo XX, las autoridades aplicaron el esquema de Servicio Civil a ciertos servicios cuya producción de bienes públicos consideraron esencial, y al mismo tiempo mantuvieron el sistema de premios vía cargos para los demás servicios. Por ejemplo, el ministerio de Hacienda en Brasil y el servicio postal y el servicio de aduanas en los Estados Unidos fueron protegidos de esta forma, pero los demás servicios no lo fueron.

Este híbrido es atractivo para los políticos nacionales que dependen todavía de los dirigentes de grupo partidario para reunir apoyo, porque no elimina por completo el acceso a los recursos fiscales para financiar a esas facciones, y permite al mismo tiempo resolver los reclamos de los grupos de presión contra los órganos estatales cuyo buen servicio es más importante⁴⁵. Sin embargo, para los políticos nacionales que se comunican con su electorado por los medios de comunicación masivos, sin ayuda de las facciones, y basan su atractivo en proveer bienes públicos valorados por la ciudadanía, este tipo de partición es menos atractiva que un Servicio Civil de cobertura completa.

⁴⁴ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 170.

⁴⁵ Véase B. Geddes (1994) para Brasil, y a Johnson, R. y G. Libecap (1994), pp. 13, 29 y 33 para los Estados Unidos. La ley Pendleton aplicó el sistema de Servicio Civil a sólo el 10% de los empleados del gobierno federal de los Estados Unidos.

En Austria, Bélgica, Grecia⁴⁶, en los Estados Unidos, el esquema de Servicio Civil se ha extendido a los funcionarios no directivos. Incluso algunos países han llegado a aplicar el sistema mandarín a los cargos de inferior jerarquía del Estado. Ello ha ocurrido, ante todo, porque en esos países los altos directivos no están protegidos efectivamente de las presiones de los políticos de la coalición de gobierno, dejando los cargos de menor jerarquía vulnerables al sistema de premios vía cargos. Además, en esos países los sindicatos de empleados públicos han usado su poder de presión y su influencia electoral para extender las normas protectoras del Servicio Civil a los funcionarios no directivos. Así, han agregado normas de protección adicionales a las que son deseables para los políticos nacionales. Ese parece ser el caso de los Estados Unidos, donde la captura del Servicio Civil por esos sindicatos está documentada en forma convincente⁴⁷. También es el caso de muchos países de América Latina.

Servicio Civil con contratos laborales

El modelo de gestión que aparece más recientemente en la experiencia comparada es el de “contratos laborales”, aplicado en Nueva Zelanda a partir de 1988, y en Gran Bretaña y Australia desde los años 90. Este modelo es un descendiente moderno del modelo de Servicio Civil, pues comparte la contratación y el ascenso basado en el mérito, por oposición a los contactos partidarios asociados al sistema de premios vía cargos⁴⁸. También comparte el concepto de fijar las remuneraciones de los altos directivos con un sistema separado del aplicado a los empleados de menor

⁴⁶ Véase E. Page y V. Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European Countries* (1999), Capítulo 12, “Conclusión”, pp. 271 y 275-6.

⁴⁷ Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), cap. 4, 5 y 6. En pp. 155 y 159 afirman que la efectividad de los sindicatos de empleados federales en ese país se explica porque su Constitución es confusa respecto a si la responsabilidad por el desempeño de la burocracia está en manos del Presidente o del Congreso. Como cada agencia debe responder a una doble cadena de mando, ambos mandantes sospechan que el otro está manipulando al agente y se elevan los costos de acordar políticas. Para evitar esos costos, el Presidente y el Congreso parecen haber acordado crear un mecanismo de monitoreo de las manipulaciones forzando a las agencias a seguir procesos transparentes y lentos para adoptar decisiones. Sin embargo, el costo directo en eficiencia es significativo. La Constitución chilena no es confusa en ese aspecto, sugiriendo que los sindicatos de empleados públicos serán menos poderosos en Chile.

⁴⁸ La clasificación del modelo de contratos como un miembro de la clase de servicios civiles, y no como una clase separada, fue tomada de Banco Mundial (1997), p. 108, recuadro 5.6. Dentro de la clase de los servicios civiles, existe un rango de modalidades que va desde el modelo mandarín (se concede el monopolio de la oferta de altos directivos a un cuerpo elitista) hasta el modelo de contratos laborales con contratación abierta, pasando por tipos intermedios.

jerarquía, y en niveles similares a los pagados por organizaciones privadas a altos directivos de prestigio similar.

El modelo de contratos laborales también comparte las dos propiedades estratégicas de todo Servicio Civil: exime de sus reglas a los asesores de los ministerios dedicados a la creación de políticas y a evaluar el desempeño de los órganos ejecutores, y exime de sus reglas a los empleados no directivos como son los técnicos, administrativos, auxiliares y profesionales no directivos.

El modelo de contratos laborales, a diferencia del Servicio Civil clásico, concibe al “mérito” en forma amplia, evitando limitarse al triunfo en concursos y a la duración de una conducta intachable. El sistema de contratos laborales también considera meritoria la experiencia profesional, el desempeño durante el período pasado y las capacidades de liderazgo e innovación. Así, estos atributos adquieren influencia en la determinación de las contrataciones, ascensos y remuneraciones. Para determinar las remuneraciones, esos atributos se valorizan con los precios del mercado laboral comparable, que reflejan la escasez relativa de puestos y directivos, y se rigen por un estatuto diferente del de los empleados públicos no directivos.

El modelo de contratos laborales también se diferencia del Servicio Civil clásico en que reconoce como una motivación positiva la de cumplir las metas concretas acordadas con el mandante (el ministro del sector). Aceptar este motivador no significa olvidar el espíritu de servicio público, ni el profesionalismo y ni el reconocimiento público. El modelo de contratos laborales acepta que la existencia de metas externas y objetivas permite al directivo certificar sus logros y demostrar desempeño, diferenciándose de otros directivos que se limitan a evitar errores pero no toman riesgos, no despliegan iniciativa ni ejercen liderazgo. Además, se reconoce como positivo que estos logros profesionales concretos potencien la carrera ejecutiva del directivo a los ojos de posibles empleadores futuros, en el sector público, el sector de organizaciones sin fines de lucro, el sector privado y el extranjero. En contraste, el sistema de Servicio Civil clásico no impone metas anuales a cada alto directivo, sino que supone que cada uno de ellos se las autoimpone, guiado por su profesionalismo o vocación de servicio.

De esta comparación se deducen las dos propiedades del sistema de contratos laborales: primero, de acuerdo a la evidencia de la psicología y de la economía, es más efectivo para incentivar una producción eficiente⁴⁹; segundo, ofrece a los altos directivos condiciones personalizadas de remuneración, estabilidad, ascenso y retiro, que pueden ser modificadas con

⁴⁹ Véase evidencia empírica en Portales y Raineri (2002).

flexibilidad previo acuerdo mutuo, aspecto de gran valor para el diseño de políticas eficientes en un escenario que cambia rápidamente. En contraste, las condiciones del Servicio Civil clásico son uniformes para todos los profesionales y altos directivos del sector público, y al estar establecidas por ley, o por autorregulación de los funcionarios protegidos⁵⁰, son relativamente inflexibles.

La personalización y flexibilidad del contrato origina la objeción más habitual a este modelo: como el liderazgo y otros atributos no pueden ser medidos en forma objetiva y el desempeño pasado tampoco, este modelo necesariamente debe convivir con subjetividades. De aquí, los críticos deducen las objeciones: primero, se haría más difícil mantener entre los funcionarios un espíritu de cuerpo y de lealtad mutua comparable al alcanzado en servicios civiles elitistas como los de Francia y Japón; segundo, se haría más difícil mantener un nivel de calidad profesional entre los altos directivos tan alto y homogéneo como el obtenido en los servicios civiles elitistas ya mencionados; y tercero, los contratos laborales no podrían garantizar que el “mérito” excluya la opinión discrecional de los jefes políticos, y por tanto admite el renacimiento de un sistema de premios vía cargos.

Como las primeras dos objeciones no son convincentes⁵¹, analizamos la tercera. Ella se funda en suponer que el alto directivo negociaría sus condiciones personalizadas y subjetivas con su mandante, que es un ministro político, o una oficina central integrada por partidarios de la coalición de gobierno. Como todos ellos tienen interés en los bienes privados que puede proveer ese Servicio o División, que son aquellos que permiten allegar apoyo político o donaciones para las campañas electorales, sería previsible que exigieran “lealtad política”, es decir, una disposición a colaborar en las metas electorales durante la negociación con los candidatos a alto directivo.

Sin embargo, esa crítica es inválida al tomar las providencias adecuadas. Los candidatos a altos directivos suelen tener una reputación profe-

⁵⁰ En España, los exámenes de admisión son diseñados por el propio cuerpo de funcionarios ya contratados.

⁵¹ La fuente de las primeras dos objeciones es Banco Mundial (1997), p. 108, recuadro 5.6. No son convincentes porque no resulta claro que Chile requiera de una elite con un fuerte espíritu de cuerpo para administrar los Servicios Públicos. Por el contrario, ese espíritu de cuerpo puede constituirse en la base de una organización gremial que negocie ventajas excesivas a costa de la libertad de los ciudadanos y los recursos de los contribuyentes. En segundo lugar, no es claro que todos los Servicios y Divisiones requieran de altos directivos de la máxima calidad profesional disponible en el país, pues en algunos la tarea es más sencilla que en otros, y los sectores no estatales (como empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro) también requieren de altos directivos brillantes.

sional o social que defender, por lo que no usarán su cargo para beneficio electoral del partido del ministro por unos pocos cientos de miles de pesos. Esta resistencia aumenta al reconocer que desviar recursos del Estado hacia la prestación de servicios de valor electoral es ilegal —en Chile, la ley de probidad de 1999 fortaleció esas normas. Combinando esto con cierto grado de transparencia en las actuaciones públicas, un alto directivo enfrentaría un alto riesgo de perder su reputación profesional y social si cede a la solicitud del ministro. Ello es improbable para altos directivos profesionales, cuya reputación es de alto valor.

Se deduce entonces que la crítica a la personalización y flexibilidad del contrato sólo tiene validez cuando el ministro selecciona para el cargo a una persona con una modesta reputación profesional o social que defender, y cuando ésta accede a influenciar el destino de sumas muy altas⁵². Luego, basta con que el diseño institucional tome medidas para filtrar esa clase de candidatos, y genere métodos especiales para decidir el destino de sumas altas, para que la modalidad de contratos se libere de esta crítica.

Las recomendaciones de organismos internacionales terminan aquí de un modo impreciso, pues se limitan a advertir que muchos países carecen de la capacidad (institucional) para poner en vigor y administrar los contratos complejos y los controles burocráticos capaces de frenar las arbitrariedades asociadas a la flexibilidad⁵³.

Esta Comisión, por su parte, considera que un diseño institucional prudente hace que la persona que negocia las condiciones laborales con el alto directivo no sea un político de la coalición gobernante. Para lograr esto basta con que las partes clave de la negociación estén a cargo de un cuerpo independiente y autónomo del gobierno. Esos aspectos clave pueden ser la remuneración y una certificación de que los candidatos posean una calificación profesional suficiente. Es más probable que un alto directivo seleccionado y remunerado con independencia defienda con fuerza su reputación profesional y social.

En suma, el sistema de contratos laborales supera la crítica de revivir el sistema de premios vía cargos cuando la subjetividad es controlada en forma adecuada con la colaboración de un ente independiente y un diseño institucional prudente.

⁵² Por ejemplo, si un Jefe de Servicio es responsable de organizar la compra de un bien de capital muy caro (armamento, o una expansión de la línea del Metro) una ayuda del Jefe de Servicio en obtener donaciones de los oferentes al partido político del ministro puede ser remunerada con sumas muy altas. Fue el caso del escándalo de la Dassault en Bélgica, que pagó 5 millones de dólares en coimas al Partido Socialista Belga.

⁵³ Banco Mundial (1997), pp. 100 y 104.

2.5. Lecciones de Nueva Zelanda para Chile

Hasta ahora, muy pocos países han adoptado el modelo de contratos laborales en forma íntegra. Por ejemplo, Gran Bretaña ha optado por mantener vigente el Servicio Civil clásico para los directivos de mayor jerarquía, aunque lo ha modernizado agregando criterios de evaluación más amplios para incluir el liderazgo y otras cualidades subjetivas. En ese país los 2 mil cargos de alta dirección⁵⁴ gozan de un significativo grado de inamovilidad práctica, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno⁵⁵. El contrato laboral de los altos directivos continúa siendo de adhesión, es decir, sin aspectos negociados individualmente, sino que siguiendo estándares fijados en forma uniforme por una oficina central, llamada *Civil Service Selection Board*⁵⁶. Esa decisión puede estar justificada en el caso británico⁵⁷, pero no parece de gran interés para países que ni siquiera cuentan con un Servicio Civil para altos directivos, como Chile.

Desde 1988, Nueva Zelanda ha encargado a un servicio central, llamado *State Services Commission*, seleccionar a los altos directivos y negociar su remuneración. Es natural cuestionar la independencia del State Services Commission de los intereses electorales de la coalición de gobierno, pues su Jefe es designado libremente por el Primer Ministro.

En respuesta, Nueva Zelanda ha tomado la siguiente medida protectora: el Jefe de la State Services Commission sólo puede ser despedido de su cargo si (a) el Gobernador General declara que ha exhibido un mal comportamiento o incompetencia (no puede hacer otros cargos), y (b) el Parlamento adopta una resolución, dentro de 21 días desde la declaración del Gobernador, afirmando que debería ser removido de su puesto. Estos requisitos dotan a este Jefe de Servicio de inamovilidad, pues incluso cuando cambia el gobierno, permanece en su puesto. Además, la ley declara

⁵⁴ Grados 1 a 5 (Bogdanor, 2000). Los cargos de grado 1 eran 33, los de grado 2 eran 110 y los de grado 3 eran 447 en 1996 (Dargie y Locke, 1999).

⁵⁵ Esto ocurre porque la remoción exige una mala calificación del directivo, pero no hay ningún directivo calificado con notas regulares o malas (Dargie y Locke, 1999, p. 188, véase también p. 198). La calificación es hecha por comités y cubre los siguientes aspectos: capacidad de hacerse responsable de la gestión, capacidad de juicio certero, capacidad de influir en otros y competencia profesional (Morgan, 1998).

⁵⁶ El Primer Ministro sólo interviene en la elección de los Secretarios Permanentes (a la par de los ministros políticos) y aún en ese caso su discrecionalidad de decisión está acotada por la ley del Servicio Civil y por una comisión llamada *Senior Appointments Selection Committee*.

⁵⁷ Recordemos que el número de designaciones políticas en ministerios es muy pequeño en G. Bretaña.

explícitamente que “no es responsable ante el ministro en decisiones respecto a empleados individuales”, es decir, en la designación de Jefes de Servicios⁵⁸. Canadá aplica un esquema similar.

Pero en una Constitución parlamentaria como la neozelandesa, el Primer Ministro tiene la mayoría del Parlamento. Es presumible que si el Primer Ministro propone a sus partidarios deshacerse de un jefe del State Services Commission que les impide repartirse los altos puestos públicos o poner en ellos a funcionarios dispuestos a colaborar a la reelección, esto sea aprobado. Por eso, la efectividad del arreglo neozelandés para proteger al Jefe del State Services Commission del despido político depende en último término de la disposición del electorado y la opinión pública. En Nueva Zelanda, ella resulta ser extremadamente puntillosa respecto a abusos de los recursos del Estado, pues tiene más de cien años de tradición de Servicio Civil. Se cree que si el Primer Ministro utilizara alguna vez sus facultades para conceder ventajas a su partido, surgirían inmediatamente competidores en su propio partido que solicitarían un voto de confianza para reemplazarlo en el cargo. Es sólo por esto que el Jefe del State Services Commission no es de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno, sino un independiente en la práctica.

¿Es posible replicar en Chile ese resultado del modelo neozelandés, en cuanto a que el Jefe del State Services Commission está en el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo es independiente del Primer Ministro? Los valores y tradiciones de la ciudadanía neozelandesa no pueden ser replicados por ley. Chile tiene una tradición de reparto equitativo de los puestos directivos entre los miembros de la coalición de gobierno, tradición que afectaría la independencia de ese Jefe. Además, Chile tiene una Constitución presidencialista, donde el Presidente que usa sus facultades para favorecer a su coalición no puede ser removido por un Congreso que rechace la designación política del Jefe de una eventual State Services Commission.

Es natural temer que una eventual State Service Commission que sea parte del Poder Ejecutivo sería desnaturalizada en Chile, en el sentido de que no sería independiente como en Nueva Zelanda. Por eso, si Chile desea implementar el sistema de contratos laborales, debe buscar una forma alternativa, adaptada a sus tradiciones⁵⁹.

⁵⁸ Véanse artículos 5, 12, 13, 15 y 16 del *State Services Act 1988* en <http://rangi.knowledge-basket.co.nz>.

⁵⁹ En otros países existe tradición de caudillismo, por lo que la solución propuesta para Chile puede no ser replicable en ellos.

2.6. Tres rutas para Chile

Los antecedentes expuestos permiten concluir que, entre los modelos conocidos, el de contratos laborales es el más atractivo. Ello ocurre en cuanto es el descendiente más moderno del modelo de Servicio Civil, que promueve un *ethos* de servicio público, y al mismo tiempo evita que el crecimiento de la burocracia estatal observado a partir de fines del siglo XIX degenere en clientelismo, es decir, en una explotación ineficiente de sus recursos por parte de las facciones políticas que forman la coalición de gobierno.

Pero además, la modalidad de contratos laborales evita la inamovilidad en el empleo y el monopolio laboral, estimulando un mejor desempeño y eficiencia, permitiendo al mismo tiempo a la coalición de gobierno tomar las riendas del aparato estatal para implementar las políticas votadas por la ciudadanía, superando los obstáculos que pone una burocracia inamovible. Por eso, la Comisión de Reforma del Estado del CEP ha considerado proponer aplicar en el Estado chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales.

Existen alternativas a esta decisión, que conviene revisar. La segunda opción es adoptar un “estado de naturaleza” legal, definido como un marco legal similar al que rige los contratos laborales de las organizaciones privadas. Si bien esta opción admite el sistema de premios vía cargos, tiene la ventaja de otorgar la máxima flexibilidad en la administración del personal directivo. Por ejemplo, una proposición reciente⁶⁰ para los cargos municipales de alta dirección, específicamente los cargos de Director de Obras y de Jefe de Departamento Jurídico es que “se proveerían por concurso público, de acuerdo a los requisitos que haya fijado el Concejo Municipal por mayoría absoluta y en forma pública, más los requisitos mínimos establecidos por la ley. La ley también establecería un contrato base supletorio al contrato general que se adoptaría por acuerdo del Concejo Municipal. Si bien estos contratos se acogerían al código del trabajo y por tanto estos funcionarios serían susceptibles de despido por el alcalde, previo pago de indemnización, la ley establecería que el despido requiere acuerdo del Concejo Municipal”.

Se observa en esta propuesta que no hay Servicio Civil, pues una coalición que cuente con el alcalde y la mayoría simple del Concejo Municipal logra libertad total para remover y designar a los ocupantes de estos cargos directivos, pudiendo designar en ellos a cualquiera de sus adheren-

⁶⁰ Véase R. Costa (1998), “Propuestas de Solución en Materias de Personal y Plantas Municipales”, pp. 132-133.

tes. En el caso opuesto, donde una mayoría del Concejo se opone al alcalde, el alto directivo queda con dos mandantes rivales, lo que permite al directivo jugar a uno contra el otro. En este caso la ausencia de una línea de mando única impide exigir buen desempeño al alto directivo, pues éste encontrará buenas excusas. Por otro lado, los requisitos mínimos establecidos por ley deben necesariamente ser uniformes entre municipios, por lo que esa propuesta desatiende la gran variedad de responsabilidades entre Directores de Obras, por ejemplo aquellos de municipios en expansión urbana versus municipios en contracción. Las remuneraciones de estos directivos tampoco dependerían de la responsabilidad del cargo, sino de la disponibilidad de fondos en el municipio particular, entre los cuales existen grandes diferencias, y de la capacidad negociadora de los distintos alcaldes. En suma, esta proposición establece un “estado de naturaleza” legal, en cuanto admite la aplicación del sistema de premios vía cargos, y al mismo tiempo otorga amplia flexibilidad administrativa a los alcaldes que gocen del apoyo de su Concejo.

Ello no significa que esta propuesta sea inadecuada. Algunos análisis académicos afirman que el “estado de naturaleza” legal puede ser el más eficiente en organizaciones relativamente planas, con pocos niveles de delegación, como son los municipios⁶¹. En efecto, en ellas los políticos electos pueden mantener personalmente el control de sus funcionarios, y por ello pueden exigirles un nivel de producción de servicios públicos acorde con la exigencia de su electorado. Por otro lado, advertimos que la experiencia con las máquinas electorales surgidas en las grandes ciudades de Estados Unidos y América Latina durante el siglo XX —aunque no en Chile— sugiere que en municipios grandes este marco legal puede conducir a un dominio del sistema de premios vía cargos (Rehren, 2000).

Una tercera opción para Chile es aplicar el Servicio Civil clásico a los directivos de segundo nivel del Estado central (unos 2.300 a 8.400 cargos, según la fuente), dejando fuera de él a los directivos máximos de cada Servicio Público y Dirección (unos 200 cargos) que continuarían siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Es decir, los ocupantes de los cargos directivos de segunda línea pasarían a ser inamovibles, su remuneración sería determinada por ley, y el ascenso a esos cargos se haría por concurso. En cambio, los directivos máximos serían libremente despedidos y designados por la coalición de gobierno. Este es, en términos gruesos, el esquema aplicado por nuestra fallida democracia hasta 1973 y en muchos países de América Latina, a los altos directivos.

⁶¹ Véase Johnson y Libecap (1994), cap. 2.

Este esquema es un “estado de naturaleza” legal para los máximos puestos directivos, pues permite designar a militantes que no cumplen con los requisitos profesionales para el cargo, admitiendo el sistema de premios vía cargos en el nivel donde es más dañino. Al mismo tiempo, los directivos de segundo nivel quedan protegidos por el Servicio Civil clásico, pues en la práctica gozan de inamovilidad, y las remuneraciones de los directivos de segundo nivel pasan a ser inflexibles. Como en todo Servicio Civil clásico, es difícil estimular un buen desempeño en esos directivos. Otros costos son que la coalición de gobierno se enfrenta a la inercia burocrática y no puede implementar su programa, por lo cual se diluye su responsabilidad frente a los votantes.

Una variante de esta propuesta es extender hacia los altos directivos de segundo nivel el actual Estatuto Administrativo que protege a parte de los funcionarios de jerarquía inferior (Marcel, 2000, p. 41). Una cuestión relacionada es la amplitud de los concursos para llenar los cargos directivos de segundo nivel. Se ha propuesto restringir esos concursos a candidatos que provengan de puestos en la administración pública (aunque de cualquier Servicio).

Las críticas a esta opción son varias. Primero, esto significaría excluir a candidatos del sector privado, con o sin fines de lucro, lo cual no se justifica. Segundo, debido a las actuales características del Estatuto Administrativo, el ascenso sería por antigüedad desde cargos administrativos sin experiencia directiva. Tercero, esto significa fijar las remuneraciones de los altos directivos de segundo nivel en una ley que dicta en forma contigua y simultánea las remuneraciones del personal de jerarquía inferior. Los antecedentes de esta sección sugieren que esta variante agudiza los problemas para exigir desempeño a los directivos de segundo nivel, dificulta establecer remuneraciones atractivas para los altos directivos, y priva al gobierno de ejecutores de buena calidad. Además, mantiene los problemas con los directivos máximos, que continuarían en un “estado de naturaleza” legal.

Al considerar las ventajas y desventajas de las tres estrategias revisadas, la Comisión de Reforma del Estado del CEP se inclina por la primera para el caso del Estado central chileno, es decir, por un sistema de Servicio Civil para los altos directivos, en la modalidad de contratos laborales, que es la liderada por Nueva Zelanda. Por eso, nuestra primera recomendación es:

R.1 Se recomienda aplicar a los altos directivos del Estado central chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales. Este consta de los siguientes elementos:

- a) *Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de res-*

- ponsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.*
- b) *La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.*
 - c) *Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.*
 - d) *Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.*
 - e) *Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.*
 - f) *Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.*

En consecuencia, no se recomienda aplicar a los altos directivos marcos legales similares a los que rigen los contratos laborales de las empresas y organizaciones privadas. Tampoco se recomienda extender el estatuto administrativo que hoy día cubre en Chile a empleados de menor jerarquía hacia los altos directivos de segundo nivel. En el resto de este informe proponemos una modalidad concreta para materializar esta recomendación, que toma en cuenta las realidades institucionales de Chile.

3. LA SITUACIÓN INICIAL: LOS ALTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CHILENO

La forma particular que toma nuestra propuesta está muy influenciada por el régimen que viven los altos directivos del Estado chileno en la actualidad. Por eso esta sección revisa esa situación con detalle.

Para describir la situación actual del Estado central, es necesario distinguir tres estratos dentro del personal de los organismos ejecutores del mismo⁶²: los máximos directivos, los directivos de segundo nivel que están

⁶² Los “organismos ejecutores del Estado central” excluyen a los municipios, a las empresas públicas y con participación estatal controladora, a los poderes y órganos del Estado autónomos del Ejecutivo, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros).

debajo de los anteriores y ocupan los tres primeros niveles jerárquicos de cada Servicio o División del Poder Ejecutivo, y el resto del personal, que incluye profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. Aquí describimos solamente a los altos directivos.

3.1. Selección y remoción de altos directivos

El Cuadro N° 1 muestra una estimación del número de altos directivos que existían en el Estado central chileno en 1998. Ella está basada en una definición conservadora de carácter legal, que explicaremos a continuación.

Las cifras del Cuadro N° 1 usan una definición conservadora de alto directivo. Otras definiciones señalan que al 30 de mayo de 1999 los “directivos” sumaban 8.392 personas⁶³. También se cree que el número de funcionarios públicos en los grados 1 a 4 de la escala única de remuneraciones, o que no estando en esa escala reciben remuneraciones de nivel similar, supera las cifras del Cuadro N° 1. Las cifras oficiales respecto a los funcionarios a contrata en esos grados son reservadas⁶⁴. Debe tomarse en cuenta, además, que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos “para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados”. Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores altamente calificados que cada ministro puede contratar, según el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976, y que son cargos de confianza política, no ejecutivos. Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de “incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio”. Potencialmente, este grupo de directivos podría alcanzar a 905 personas, con un grado de traslape desconocido con los del Cuadro N° 1⁶⁵.

La definición conservadora de alto directivo se funda en un hecho legal: todos esos cargos son de la “exclusiva confianza” de la coalición gobernante, sea en forma directa (los máximos directivos) o indirecta (los demás). La exclusiva confianza es una figura legal que entrega discrecional-

⁶³ Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999* (2000), Cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central”, p. 130.

⁶⁴ Los funcionarios con sueldos de grados 1 al 4 en cargos de planta provistos, excluyendo a los a contrata, eran, a mayo de 2000, los siguientes: 1.433 en la escala única, 205 en Servicios Fiscalizadores y 14 en cinco instituciones afectas al D.L. 1.953, para un total de 1.652.

⁶⁵ Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de $18 \times 15 + 5 \times 127 = 905$ personas máximo.

CUADRO N° 1: ALTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CENTRAL DE CHILE, 1998

A) Directivos máximos		
Jefes de servicio		127
Jefes de servicios de Salud:	(29)	
Jefes de servicio no Salud:	(98)	
Jefes de división en ministerios		+ 64
Total directivos máximos		191
B) Directivos del segundo nivel (1)		
En servicios públicos		1.846
En servicios de Salud:	(231)	
En servicios no Salud:	(1.615)	
En divisiones de ministerios		+ 719
Total directivos segundo nivel		2.565
Gran total altos directivos:		2.756

(1): Se definen como los cargos de la exclusiva confianza del Jefe de Servicio o del subsecretario, en su caso, que desempeñan funciones ejecutivas. Sólo se reportan los cargos de Subdirectores, Directores Regionales de Servicio, y Jefaturas inmediatas al Jefe Superior del Servicio. Excluye a los asesores de los ministros, subsecretarios e intendentes, pues se consideran relacionados con la definición de políticas y no ejecutivos, al igual que los 93 embajadores y los 169 Seremi. Excluye a los empleados a contrata que han recibido delegación de facultades ejecutivas de su superior, aunque esas facultades sean comparables a los de Directores Regionales y otros que sí están incluidos en este cuadro.

Fuente: Rajevic, Goya y Pardo (2000), cuadros 6, 7 y 8.

alidad total⁶⁶ para remover y designar al ocupante del cargo, sin pago de indemnización. Aún así, las cifras del Cuadro N° 1 subestiman el total, pues la legislación también permite delegar funciones directivas a personas bajo la dependencia jerárquica del Jefe de Servicio o División, que estén en la categoría laboral llamada “a contrata”, donde son designados libremente y son removidos sin aviso ni indemnización⁶⁷. Estas personas no aparecen en el listado de cargos que por ley son de exclusiva confianza y que es la base de la información en el Cuadro N° 1, a pesar de que muchos de ellos son altos directivos de segundo nivel. No conocemos cifras oficiales respecto al número de contrata que han recibido delegación de facultades directivas.

⁶⁶ Existen ciertas restricciones modestas a la designación. El art. 42 de la Ley de Bases exige que el designado cumpla con los requisitos generales de ingreso a la administración pública (los que son cumplidos por todo el personal auxiliar, por ejemplo) y los que para casos especiales exijan las leyes.

⁶⁷ El único requisito para despedir sin aviso a un empleado a contrata es que el decreto de nombramiento establezca que éste continuará hasta que lo disponga la autoridad que nombra. Si no establece nada al respecto, un empleado a contrata siempre puede ser removido al final de cada año calendario.

La aplicación de la exclusiva confianza a al menos 2.756 altos directivos que realizan funciones ejecutivas, no asesoras, implica que la ley chilena no establece un sistema de Servicio Civil, sino un “estado de naturaleza” legal, que admite la aplicación del sistema de premios vía cargos. En efecto, no existen obstáculos legales para que la coalición gobernante designe en cualquiera de estos 2.756 puestos a cualquiera de sus adherentes. Afortunadamente, han existido fuerzas y argumentos de otro tipo que en los últimos diez años han impedido ese desenlace, que describimos más adelante.

3.2. Remuneraciones de altos directivos

En Chile tampoco existe una ley que gobierne las remuneraciones de los altos directivos en forma separada de los demás funcionarios, confirmando la ausencia de un sistema de Servicio Civil para altos directivos. En efecto, coexisten tres leyes de remuneraciones para los distintos Servicios y Direcciones: (a) la Escala Única, creada en 1974 y que en 1998 cubría a 105 entidades. No es única porque incluye asignaciones adicionales diferentes para distintas instituciones, que en algunos casos son muy significativas; (b) la Escala de Fiscalizadores, creada en 1981 y que en 1998 cubría a 11 entidades⁶⁸. Tampoco es única porque incluye remuneraciones adicionales diferentes para distintas instituciones, que también son muy significativas; y (c) las normas del D.L. 1.953 de 1977, que se aplica a otras 11 instituciones y establece un sistema propio para cada institución, acordado por resolución conjunta suscrita por los ministros del ramo, Hacienda y Economía. Estas tres leyes cubren por igual a los altos directivos y a los funcionarios de jerarquía inferior.

La práctica chilena en materia de remuneraciones directivas no se limita a un régimen legal heterogéneo, pues a lo anterior debe sumarse que en la práctica los Jefes de Servicio y de División han gozado de discrecionalidad para fijar remuneraciones informales de sus subordinados. Esto ha tomado al menos dos vías, cuya importancia relativa se desconoce. Primero, las autorizaciones informales para reducir la dedicación, descartando la exclusividad que se espera de un alto directivo. Se permite, por ejemplo, realizar trabajos para otros empleadores, domésticos o extranjeros durante temporadas prolongadas. Son varios los altos directivos que han mantenido empresas consultoras para prestar servicios, sobre todo en el extranjero, a

⁶⁸ A partir de la Ley 19.701 (*Diario Oficial*, 28 diciembre de 2000) cubre a sólo 5 entidades, pues las remuneraciones de los Institutos CORFO pasaron a regirse por el Código del Trabajo.

veces subcontratando al personal de inferior jerarquía del mismo Servicio público donde ellos son directivos. Segundo, suplementar las remuneraciones de los altos directivos por medio de contratos de honorarios, tanto directamente con el mismo directivo, como en forma indirecta contratando servicios a sociedades de profesionales de propiedad de los altos directivos. Estos suplementos benefician también a algunos Jefes de Servicio, subsecretarios y ministros. Incluso en algunos casos ciertos ministros han recibido suplementos de remuneración originados en los “fondos reservados” de la Presidencia de la República, los cuales no son rendidos en detalle a la Contraloría General de la República. No existe información oficial respecto a estas operaciones.

En la práctica, el número de altos directivos a honorarios ha sido sustancial en los años 90 en Chile. Una investigación de Contraloría (1999) estableció que el número de personas naturales con contratos de honorarios que sumaron al año más de \$6 millones (12 mil dólares, dos veces el salario medio anual), alcanzó a 465, pero no existe información pública respecto a cuántos de ellos corresponden a suplementos salariales para altos directivos, y cuántos son altos directivos adicionales a los del Cuadro N° 1. Esta cifra no considera a aquellas personas que reciben honorarios a través de sociedades, pues no existe información oficial centralizada y coordinada respecto a cuántos de los socios y gestores de las sociedades que prestan asesorías al Estado son altos directivos públicos.

Es un hecho público que este marco legal ha permitido en algunos casos establecer “plantas paralelas”, es decir, grupos de empleados a contrata que han recibido delegación habitual de funciones permanentes del Estado, situación no autorizada por ley, aparte de la ley de presupuestos que provee los fondos. Los dos casos conocidos están en el ministerio de Obras Públicas (Unidad de Concesiones) y en el ministerio de Relaciones Exteriores. Así, Chile parece ser el único país del mundo con un Estado relativamente avanzado y prestigiado que cuenta con un sistema legal para los altos directivos públicos que es un “estado de naturaleza”, que admite premiar los servicios políticos con empleos públicos.

3.3. Cómo el Estado chileno escapó al sistema de premios vía cargos en los 90

Existe evidencia empírica de que en el Estado chileno de los años 90 no se desarrolló un sistema de premios vía cargos o clientelista, a pesar de que el marco legal lo permitía. En efecto, el Estado chileno ha mantenido

un nivel de eficiencia relativamente alto en las comparaciones internacionales, mantiene un *ethos* propio que promueve la vocación de servicio público y ha sido bien calificado en encuestas a inversionistas extranjeros (Marcel, 2000). No hay evidencia que permita afirmar que estas facultades discrecionales de fijación de salarios, de despido y designación hayan sido usadas masivamente para pagar favores ni para financiar parte de los esfuerzos electorales de la coalición de gobierno.

Las razones para este éxito obtenido por el Estado chileno en los años 90 pueden ser muchas, y no pretendemos determinar su importancia. Sólo mencionamos algunas de ellas. Destaca la presencia de un *ethos* de servicio público arraigado entre los empleados públicos y la población en general, y una fuerte tradición fiscalizadora radicada en la Contraloría General de la República, que en muchos casos actúa por presencia (Meyer y Meyer, 2000). Otra posible razón son las medidas a favor de la transparencia y de la modernización de la gestión pública que adoptó el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle⁶⁹. También podría influir el hecho de que el rápido crecimiento económico ocurrido en 1984-1998 permitió competir en política electoral repartiendo subsidios explícitos financiados con impuestos, situación que redujo el atractivo relativo del clientelismo como estrategia política.

A esta lista de razones conviene agregar la acción combinada del fuerte presidencialismo que impone la Constitución de 1980 y la centralización de la responsabilidad fiscal en el ministro de Hacienda. La evidencia empírica internacional muestra que al concentrar la responsabilidad política por el desempeño fiscal, se induce al ministerio de Hacienda a establecer un férreo control sobre los empleos y las remuneraciones públicas. A favor de esta hipótesis está el hecho de que las remuneraciones formales de los altos directivos del Estado chileno son notoriamente inferiores (cerca de la mitad) a las pagadas por organizaciones privadas a cargos de similar prestigio (Rajevic *et al.*, 2000)⁷⁰.

La amplia libertad y flexibilidad de gestión que permite el actual marco legal ha impedido que el gobierno eluda las críticas culpando a una burocracia inamovible, pues ella no existe. Al concentrar la responsabilidad por la producción de buenas políticas públicas y por su eficiente ejecución, el marco legal ha favorecido un buen resultado. Esta presión ha aumentado

⁶⁹ Uno de los resultados de esos esfuerzos fue la creciente aceptación por los funcionarios públicos del Estado central de los valores de una gestión moderna, como son la eficiencia y el estímulo al buen desempeño.

⁷⁰ Sin embargo, los suplementos informales y las autorizaciones para reducir la dedicación han permitido al Estado chileno mantener ocupado un gran número de sus puestos directivos con personal calificado.

a partir de la elección de 1999-2000, cuando la alternancia en el Poder Ejecutivo pasó a ser una posibilidad.

Sin embargo, la evidencia histórica internacional sugiere que estos mecanismos de control son frágiles, y quizá no sean capaces de impedir que Chile se mueva gradualmente hacia el sistema de premios vía cargos. Ese movimiento se aceleraría en ambientes menos favorables, incluyendo fases recesivas y populistas. De hecho, Chile ya recorrió ese camino entre 1931 y 1973, época en la que la democracia chilena se debatió en un clientelismo que ha sido ampliamente documentado, a pesar de que el marco legal era notoriamente más restrictivo que el vigente desde 1990 (Rehren, 2000)⁷¹.

Con la legislación vigente en Chile desde 1990, los futuros ministros de Hacienda no pueden impedir que los Jefes de Servicio que llegaron a su puesto gracias al apoyo de un partido de la coalición de gobierno, llenen algunos cargos de segunda línea con recomendados por ese favor al partido, ni que autoricen a algunos directivos de segunda línea a reducir la dedicación al cargo. Se permite a cualquier gobierno reservar los puestos de ciertos Servicios para la explotación ordenada por algún partido de la coalición, por ejemplo el INDAP, el SESMA o Chiledeportes⁷².

Esta posibilidad preocupa, pues algunos políticos importantes han descrito el actual sistema de designación de directivos como “la subordinación clientelística del presente”⁷³. En enero de 2001, importantes legisladores de un partido de gobierno se opusieron públicamente a la remoción del director de Chiledeportes y su reemplazo por una persona que no pertenece a ese partido, y declararon que “fueron muy firmes en expresar su indignación por los intentos de arrebatar el cupo al socialismo... atentando contra

⁷¹ Hasta 1973, los cargos de altos directivos afectos al sistema de exclusiva confianza se limitaban a directivos máximos, es decir, unos 200 cargos. La situación legal descrita en el Cuadro N° 1 existe sólo a partir de la reforma del 10 de marzo de 1990, que extendió la calidad de exclusiva confianza del máximo directivo a los 2.565 directivos de segundo nivel que ocupan los siguientes tres grados jerárquicos (Artículo 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado, 18.575, y Artículo 7 del Estatuto Administrativo, 18.834). Esa reforma parece haberse originado en la creencia de que la designación partidista es un costo fijo, no evitable con mejores diseños institucionales (entrevista a Leontina Paiva, ex abogada de Personal de la Dirección de Presupuestos).

⁷² El INDAP es el Instituto de Desarrollo Agropecuario, que distribuye crédito y asistencia técnica subsidiada en los sectores rurales, por lo cual posee un potencial de influencia electoral. El SESMA es el Servicio de Salud y Medio Ambiente, que posee discreción para denunciar violaciones de las normas de protección del medio ambiente por parte de empresas, por lo cual posee un potencial para extorsionar donaciones políticas. Chiledeportes es el nombre habitual del Instituto Nacional del Deporte, que cuenta con un amplio presupuesto para regalar implementos y equipamiento deportivo, regalos que pueden tener influencia electoral.

⁷³ (Diputado) Carlos Montes, “Dirección Pública y Mundo Político” (1998), p. 231.

los equilibrios políticos en la Concertación”⁷⁴. A pesar de esta presión, el nuevo director fue mantenido en su puesto por el Presidente Lagos. Por otro lado, en abril de 2001, el Director del INDAP renunció aduciendo “problemas con parlamentarios que representan zonas agrícolas”⁷⁵.

Esta evidencia puede interpretarse de diversas maneras, y no pretendemos dilucidar la cuestión. Algunos calificaron al sistema de designación de Jefes de Servicios que rigió en los años 90 como un “partidismo”, entendido esto como (tomar en cuenta) “a qué partido político pertenece el Jefe de Servicio” para mantener los equilibrios, lo cual no significa que un puesto específico estuviese reservado a un partido específico⁷⁶.

En forma separada, existieron episodios de abuso, como el escándalo de las indemnizaciones en empresas públicas en el año 2000. Sin embargo, ese caso provocó una reacción del Presidente Lagos y de algunos partidos, que exigieron la renuncia de los involucrados, a menos que devolviesen esos fondos, en el caso de quienes continuaran en la administración pública. Las acusaciones de fraude por los políticos de oposición pueden ser electoralmente efectivas, pero tienen un efecto ambiguo sobre la calidad de la gestión. Por una parte, la fiscalización es un estímulo adicional a mejorar, pero como en muchos casos esa crítica es percibida como electoralmente interesada, algunos directivos reaccionan ocultando información de gestión que no es favorable o es ambigua. El conocimiento de que algunos colegas obtuvieron condiciones excepcionales o escandalosas podría generar desmotivación entre los altos directivos que han aceptado remuneraciones moderadas a cambio del honor del servicio público. En este escenario el desempeño puede caer, y al aumentar el riesgo de alternancia en el poder, puede proliferar el fraude en beneficio personal entre altos directivos desmotivados.

Los estados con Servicio Civil han demostrado ser capaces de resistir los altibajos económicos y políticos, de manera de bloquear en forma permanente el desarrollo del sistema de premios vía cargos. Además, cuando toman la modalidad de contratos laborales, han logrado un desempeño eficiente de los altos directivos. A ello se suma la neutralización del daño que crea en la confianza pública los escándalos sucesivos, que son manejados como arma electoral.

⁷⁴ Véase reportaje titulado “PS defiende su derecho a cargo en Chiledeportes: Agitada reunión en La Moneda”, *El Mercurio* de Santiago, 30 enero de 2001, p. C1.

⁷⁵ Véase declaración de Maximiliano Cox, en *El Mercurio* de Santiago, 11 de abril de 2001, p. C5.

⁷⁶ Véase ponencia del diputado Andrés Palma, “Lo Político en los Criterios de Selección” (1998), p. 234.

3.4. Iniciativas para establecer un Servicio Civil

Durante sus primeros once años, los gobiernos de la Concertación no han presentado proyectos de ley para abandonar el “estado de naturaleza” legal que rige en Chile para los altos directivos. En el gobierno del Presidente Aylwin, ese marco legal fue considerado flexible y favorable, y no fue cuestionado. El gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle orientó parte de su programa hacia modernizar el Estado: buscó elevar la preocupación por los resultados y la calidad de la gestión en la administración pública, desarrollando iniciativas que privilegiaron mejoras a la forma de administrar por sobre grandes reformas legales. Esas iniciativas fueron coordinadas por un “Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública” (CIMGP).

En materia de Servicio Civil, que es el tema de este informe, el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle destinó a él el IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, ocurrido en Santiago los días 18 y 19 de junio de 1998⁷⁷. Este encuentro recopiló la información respecto a la experiencia internacional y las experiencias chilenas sobre gestión de la modernización en el sector público. Ese gobierno también desarrolló un anteproyecto para un Estatuto de la Dirección Pública, pero no fue publicado y fue legado al gobierno del Presidente Lagos.

Aparentemente, esos esfuerzos gozaron de la oposición de varios partidos y muchos políticos. Esto no debe extrañar, pues la experiencia internacional respecto a la introducción de un Servicio Civil es coincidente: en la mayor parte de los casos el Servicio Civil ha sido resistido por los dirigentes políticos de segundo nivel. Un motivo habitual es que en las extensas burocracias modernas, esos dirigentes reciben el poder delegado de recomendar designaciones en los puestos del Estado, de parte de los líderes nacionales⁷⁸.

En el caso chileno pueden existir elementos adicionales. El diputado Carlos Montes, por ejemplo, ha sostenido que los parlamentarios y dirigentes de partidos no encuentran interlocutores interesados en el Estado central: “Muchas veces se considera como un ruido político inadecuado que los parlamentarios y los dirigentes políticos planteen problemas respecto de los Servicios. No existe la capacidad de procesar esas dificultades y de analizar lo que se puede hacer”⁷⁹. Esto puede interpretarse como que los asesores de

⁷⁷ Las ponencias fueron recogidas en el libro editado por el CIMGP, *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998).

⁷⁸ Véase sección 2 de este informe, *supra*.

⁷⁹ Véase ponencia de Carlos Montes, “Dirección Pública y Mundo Político” (1998), p. 231.

los ministros y subsecretarios no están cumpliendo bien el rol de coordinación política que les corresponde. La solución sería fortalecer a los asesores de nivel político, pues no conviene transferirlo más abajo al nivel de los Jefes de Servicio y División, cuya función debería ser esencialmente ejecutora e imparcial.

Otro aspecto que ha demorado el avance es que en muchos servicios las metas de su acción no cuentan con consenso dentro del gobierno de turno, por lo que no hay acuerdo sobre qué hacer. El qué hacer podría influir también en la definición del perfil del puesto de Jefe de Servicio. Sin embargo, en muchos casos los gobiernos no han decidido explícitamente qué hacer, en parte porque existen divisiones internas al respecto. Cuando el Presidente opta por no imponer su línea, y omite un pronunciamiento, deja al directivo seleccionado la labor de compatibilizar las demandas en conflictivos.

En un Servicio Civil con contratos laborales, este problema puede ser enfrentado de dos maneras: primero, el ministro define qué quiere, asumiendo la responsabilidad política, y a partir de esa definición se busca al directivo más apropiado. Segundo, el ministro no define claramente qué quiere, pero busca a un Jefe de Servicio con capacidad de planificación estratégica para que le ayude a decidir qué querer. En ninguno de estos casos se permite que el Jefe de Servicio sea un político autónomo de su ministro, aunque en el segundo debe cumplir una labor asesora en cuanto a la estrategia. Esto es importante, porque muestra la alta capacidad del esquema de contratos laborales de adaptarse a estas complejidades.

4. LA PROPUESTA: UN CONSEJO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

En esta sección la Comisión de Reforma del Estado del CEP precisa su propuesta para instalar en Chile un Servicio Civil para altos directivos, en su modalidad de contratos laborales. La ventaja central del sistema de contratos laborales sobre el Servicio Civil clásico, es que recurre a técnicas más efectivas de gestión de personal. Enfatizan el logro de metas y aseguran que los órganos ejecutores queden bajo el firme control de sus mandantes, que son los ministros y subsecretarios, que diseñan planes y políticas siguiendo las instrucciones de las autoridades electas. Desde el punto de vista de la experiencia chilena reciente, la modalidad de contratos laborales presenta la ventaja adicional de exigir modificaciones relativamente menores a la práctica de las últimas décadas de dotar al gobierno de amplia libertad y flexibilidad de gestión, que ha dado un buen resultado.

La experiencia internacional demuestra que el orden de estas reformas es crucial para su éxito. La Comisión estima que conviene iniciar las reformas en la esfera del personal directivo⁸⁰. El motivo es que la presencia de altos directivos bien calificados, motivados y dedicados en los órganos ejecutivos del Estado facilita significativamente la solución de los demás temas. Una reforma de las remuneraciones del personal administrativo de jerarquía inferior, en cambio, significa un costo fiscal mayor y puede presentar obstáculos políticos importantes.

Se propone a continuación un sistema de Servicio Civil de contratos laborales para su aplicación a la selección de los altos directivos de Servicios y Divisiones y la fijación de sus remuneraciones. Para ello revisamos cuatro alternativas de diseño institucional para los entes que colaborarían en la selección del personal directivo.

4.1. Diseños alternativos

4.1.1. Empresas privadas para seleccionar a altos directivos públicos

Se ha propuesto exigir a los ministros y subsecretarios recurrir a empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos para seleccionar a altos directivos públicos, dejando el resto del marco legal como está. Esto es atractivo en cuanto permite acceder a su experiencia, y a las ventajas del perfeccionamiento permanente que engendra la competencia en las labores privadas⁸¹. También permite acceder a la alta capacidad de procesar muchas búsquedas con rapidez, tal como lo requiere la alternancia en el Poder Ejecutivo. Éste ha sido el diseño utilizado por el Presidente Fox de México a partir del año 2000.

La crítica a este diseño es que las empresas privadas de selección de ejecutivos no pueden impedir que el gobierno priorice la afinidad política por sobre el mérito profesional al seleccionar altos directivos. En efecto, esas empresas no pueden independizarse de las preferencias de su mandante, en este caso el ministro o subsecretario, que son miembros activos de la coalición gobernante.

Su dependencia de los deseos del mandante se debe a que estas empresas privadas tienen fines de lucro, y a que sus utilidades dependen de la rapidez con que logran llenar el cargo ejecutivo. En efecto, esa rapidez

⁸⁰ Recomendación del Banco Mundial (1997), p. 110.

⁸¹ Además, como las empresas de selección de ejecutivos acceden a redes internacionales de información, su participación permitiría a los órganos de la administración del Estado acceder a postulantes de calidad que residan fuera del territorio nacional, sean chilenos o extranjeros.

determina el costo acumulativo del esfuerzo de búsqueda, pero ella es influenciada por el mandante por la vía de demorar o adelantar su decisión. En concreto, si el ministro desea incentivar a una empresa privada de selección de personal a proponerle un determinado candidato con bajos méritos pero políticamente afín, puede hacerlo rechazando una y otra vez los nombres propuestos. Esto obliga a la empresa de selección de ejecutivos a seguir buscando y asumiendo costos, incluyendo la pérdida de reputación por la deserción de postulantes molestos con las demoras, sin que su honorario aumente en la misma proporción. Este incentivo es más agudo cuando parte del honorario es contingente a la aceptación de un candidato, pero subsiste aunque la totalidad del honorario está fijado a todo evento⁸².

En definitiva, estos incentivos pueden empujar a cualquier empresa de selección de ejecutivos a optar por una estrategia diferente: adivinar las preferencias del ministro y recomendar a sus afines aunque el mérito de esos candidatos sea inferior⁸³. Como los partidos de la coalición saben que el ministro puede aplicar estos incentivos, le exigirán a su vez que lo haga para cumplir las cuotas de cargos acordadas previamente.

Por otro lado, las empresas de selección de ejecutivos que detectan que el candidato recomendado no cumple el perfil del cargo, o advierten que el perfil del cargo fue ajustado para que cupiera un candidato recomendado, y por ello perciben una menor probabilidad de éxito del directivo en su cargo, enfrentan un dilema: ceder y reducir sus costos en el corto plazo, versus resistir, defender la reputación y reducir el riesgo de que el ministro ejecute la garantía de calidad de servicio que es habitual⁸⁴. En la práctica, el ministro puede despedir a la empresa que lo entraba y contratar a otra con criterios más flexibles en este delicado dilema. Sería difícil para la ciudadanía saber si el ministro rechaza a las empresas más reputadas porque sus honorarios son caros —de hecho, lo son⁸⁵— o porque no ceden a sus instrucciones.

⁸² En efecto, aun con un pago fijo la empresa de selección de ejecutivos gana más cuando su candidato es aceptado rápidamente y el mandante se declara complacido, pues ello fortalece su reputación.

⁸³ Según informes que recibió esta Comisión, esto es lo que ocurrió en la empresa Colbún S.A., cuando debió llenar un cargo ejecutivo a mediados de los 90 en su época estatal, antes de ser privatizada. Para tener éxito en la búsqueda, la empresa de selección de ejecutivos se preocupó de averiguar los colores políticos considerados aceptables, y su lista fue integrada casi exclusivamente por nombres que cumplían esas preferencias. La empresa de selección de ejecutivos tuvo éxito y cobró su honorario.

⁸⁴ Una garantía habitual es que si el directivo elegido renuncia o es despedido dentro de seis meses, la empresa de selección de ejecutivos buscará un reemplazante en forma gratuita.

⁸⁵ Algunas empresas internacionales de selección de ejecutivos que operan en Chile cobran honorarios iguales a 3 sueldos mensuales brutos del directivo. Véase estimación de costos en el Anexo 2.

Se puede intentar enfrentar esta situación restringiendo a los ministros a contratar empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, donde sólo serían admitidas las más serias, en base a su desempeño histórico. El problema es que la expulsión y el ingreso al registro serían decididos por personas del Poder Ejecutivo, es decir, por miembros de la misma coalición gobernante a la que se intenta controlar. ¿Habría algún funcionario dispuesto a sacar a una empresa del registro porque estuvo de acuerdo con un ministro en designar a un determinado candidato? El ministro podría evaluar favorablemente el desempeño de ese candidato sólo para protegerlo (si es del mismo partido) y evitarse críticas. ¿No es más probable que se saque del registro a la empresa que rehúsa aceptar recomendados políticos? La expulsión y el ingreso al registro tampoco pueden ser decididos por el Senado, pues se partidizaría en exceso. La Contraloría y el Banco Central no tienen conocimiento técnico en esta área.

Tampoco es prudente descartar la posibilidad de que las nuevas empresas de selección de ejecutivos, formadas por dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno o por personas relacionadas con ellos, adquieran ventaja en la competencia entre empresas de selección de ejecutivos. Alternativamente, algunas empresas de selección de ejecutivos ya establecidas podrían incorporar como socios a las personas relacionadas con los dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno. Ellas competirían ventajosamente, alegando diferencias legítimas de criterio con las demás empresas no tan bien contactadas. Debido al alto volumen de operaciones de selección de personal directivo que realiza el Estado central, estas empresas podrían acreditar volúmenes razonables de facturación, personal dedicado y experiencia.

En suma, las empresas privadas de selección de ejecutivos ofrecen un valioso aporte técnico, que proponemos aprovechar en nuestras recomendaciones R.9 y R.21, pero ellas no parecen capaces de impedir que un ministro o subsecretario dé prioridad a recomendados de su coalición. Por ello, el enfoque que se limita a solicitar la actuación de empresas de selección de ejecutivos, implica admitir que el Presidente ceda a los partidos un número similar de puestos en órganos ejecutores al número que admite el “estado de naturaleza” legal vigente. Las empresas privadas de búsqueda de ejecutivos, por sí solas, no permiten superar la situación de “estado de naturaleza” legal, que es compatible con un sistema de premios vía cargos. Por estas razones,

R.2 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde los ministros, subsecretarios o cualquier otra persona de confianza

política encargan la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a empresas privadas de selección de ejecutivos, pues esa medida no satisface la R.I.

4.1.2. Una Oficina Central de Altos Directivos en la Presidencia

Otra alternativa es establecer en Chile una oficina central de personal. Si bien en la superficie se parecería a la State Services Commission de Nueva Zelanda, la diferencia central es que esta oficina sería de la confianza del Presidente de la República⁸⁶. Supongamos que la eventual Oficina Central de Altos Directivos (OCAD) sería una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta es la opción adoptada como hipótesis de trabajo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia a fines del año 2000⁸⁷.

En un régimen presidencial como el chileno, todos los funcionarios de la OCAD son de exclusiva confianza del Presidente, y por tanto integrada por miembros de la coalición de gobierno con un interés directo en su reelección. Es natural suponer que el partido que logre poner a más gente de su confianza en la OCAD podría recomendar a un mayor número de sus miembros a ocupar los altos puestos directivos, lo que significaría sacrificar el umbral mínimo de neutralidad política de la selección. En efecto, quizá el Presidente no podría mantener unida a su coalición si los nombramientos recomendados por esta oficina no reflejaran los equilibrios de la coalición.

En general, un Presidente de la República puede considerar una de dos estrategias al definir la misión del Jefe de la OCAD. La primera es entregar el puesto a un político de nivel nacional, interesado en evitar la lucha de facciones al interior de la coalición para privilegiar la producción de bienes públicos por parte de los Servicios y Divisiones, con el objetivo final de mantener el favor de la ciudadanía. En la segunda, el Jefe de la OCAD recibe la misión de conciliar las demandas de los distintos partidos y facciones para encontrar puestos para sus recomendados. Esto implica, a su vez, que esos recomendados destinarán parte de los recursos de sus Servicios y Divisiones a producir bienes privados de valor electoral. Estas dos opciones extremas representan, una vez más, el “dilema del político”.

La experiencia histórica muestra que la estrategia más probable es intermedia: el Jefe de la OCAD tiene por misión dejar que el personal de

⁸⁶ Por ejemplo, esta fue una propuesta de Javier Etcheberry, según cita de Rehren (2000), p. 29.

⁸⁷ PRME, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, “Estatuto para la Alta Dirección Pública” (2000).

ciertos Servicios y Divisiones sea designado por los partidos que requieren apoyo electoral, y encargar a los demás servicios producir el máximo de bienes públicos⁸⁸. Además, es probable que la misión incluya ayudar en la campaña presidencial siguiente donde se juega la continuidad de la coalición gobernante, coordinando exigencias a todos los altos directivos públicos para que colaboren a la reelección de la coalición. En los países donde la cultura política lo admita, la OCAD coordinaría la recaudación de donaciones de parte de los funcionarios subalternos⁸⁹, destinaría medios de comunicación de propiedad estatal para la campaña oficial, solicitaría donaciones a las personas y empresas reguladas, y exigiría aportes a los proveedores y contratistas del sector público⁹⁰.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, esa versión del modelo de contratos laborales se acercaría a un “estado de naturaleza”, pues admite un sistema de premios vía cargos. Este sistema utiliza el Estado para beneficio electoral de la coalición gobernante, y determina un financiamiento público asimétrico, pues se otorga a la coalición titular del gobierno y no a la oposición. El resultado es una reducción de la competencia política a costa de la ciudadanía⁹¹.

En el campo de la eficiencia, una OCAD en el Poder Ejecutivo tiene efectos contrapuestos: en el lado negativo, una OCAD rompe la línea de mando para los Jefes de Servicio y División, pues ellos quedan dependiendo tanto del partido o grupo partidario que los recomendó, como del ministro o subsecretario respectivo. Esto permite al Presidente diluir su responsabilidad por la marcha del Estado.

En el lado positivo, una OCAD permite crear una unidad de evaluación del desempeño de los altos directivos, que es parte esencial de un sistema de gestión moderno, pero que en la actualidad está ausente porque los ministerios no desarrollan esa función. Aunque resulta claro que la evaluación del desempeño de los altos directivos es una función que debe ser realizada, la cuestión es cómo. Es necesario equilibrar las responsabilidades del ministro o subsecretario con la responsabilidad de la OCAD. Este

⁸⁸ Esta solución intermedia es habitual en América Latina, como demuestra B. Geddes (1994), que denomina a este enfoque como el de proteger “islotas de capacidad”, típicamente en el Banco Central y el ministerio de Hacienda.

⁸⁹ Por ejemplo, puede ser posible exigir aportes electorales al personal a contrata, pues ellos pueden ser despedidos fácilmente.

⁹⁰ Desde luego, estos abusos podrían ser objetados por la Contraloría y los tribunales, y una prensa independiente podría volcar a la ciudadanía contra la coalición que intente esa estrategia. Pero en la práctica estos controles presentan vacíos y pueden operar con lentitud, por lo que a veces son inefectivos.

⁹¹ En esta visión, elaborada con más detalle por Rehren (2000), la creación de una OCAD en el Poder Ejecutivo recobraría para el Presidente saliente la capacidad que tuvieron los presidentes chilenos del siglo XIX para elegir a su sucesor (Gil, 1969).

informe no se pronuncia en esto, pero esperamos realizar propuestas en un informe separado.

Desde luego, si el Presidente decide crear una OCAD para cumplir el rol descrito, ello mejoraría la coordinación y la evaluación, pero no sería un avance en materia de imparcialidad y objetividad, que es nuestro interés aquí. Por lo anterior,

R.3 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Presidente encarga la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a una Oficina Central de Altos Directivos que dependa del Presidente de la República, pues no satisface la R.1.

4.1.3. El Senado confirma o rechaza a cada uno de los altos directivos

El Senado es un ente independiente del gobierno, que podría colaborar o intervenir en la selección de cada uno de los 200 directivos máximos de Servicios y Divisiones. Este esquema se aplica en los Estados Unidos a unos 1.500 puestos, especialmente a Jefes de Agencias, que son propuestos por el Presidente pero requieren la aprobación individual del Senado. La revisión del Senado puede ser un aporte beneficioso, pues permite identificar a los candidatos sin dominio técnico y también a quienes carecen de capacidad para relacionarse constructivamente con parlamentarios.

Sin embargo, la intervención del Senado no excluye el nombramiento de personas que no tienen mérito profesional. En efecto, los senadores podrían acordar con el Ejecutivo un “cuoteo” político de las jefaturas de Servicio entre todos los partidos y facciones que lo integran. La experiencia chilena con las designaciones de consejeros en el Banco Central y en Televisión Nacional durante los 90 hace posible imaginar situaciones donde el gobierno y la oposición se repartan las jefaturas de servicio. En el caso de una coalición que domina al mismo tiempo el Senado y el Poder Ejecutivo, una revisión por el Senado deja a la coalición sin contrapesos, por lo que podría distribuir las jefaturas con criterios de ganancia electoral.

La experiencia de los EE.UU. muestra también que este sistema de selección de ejecutivos es extremadamente lento. En el caso de la administración Bush, los expertos temen que los cargos que no alcancen a ser confirmados antes de octubre de 2001 deberán quedar pendientes hasta enero de 2002⁹². Frente a las demoras y publicidad negativa que significa

⁹² Véanse artículos recientes de Paul Light, Director del *Governmental Studies, Center for Public Service*, The Brookings Institution, Washington D.C. en www.brookings.org.

ser presentado al Senado, muchos candidatos capaces se han negado a aceptar puestos en el Poder Ejecutivo. En contraste, las empresas privadas de selección de ejecutivos operan con reserva y confidencialidad.

La intervención del Senado tiene, en el caso de los EE.UU., una consecuencia bien conocida y ampliamente documentada: los Jefes de Agencia responden a una doble línea de mando, pues obedecen al Congreso y al Presidente. En parte, esta influencia del Senado se debe también a que el presupuesto de la Agencia debe ser negociado por su Jefe con subcomités del Congreso, además de con el Poder Ejecutivo. Esto último no ocurre en Chile, por lo que una duplicidad de la línea de mando sería menos aguda, pero subsistiría. Una doble línea de mando permite al presidente de los EE.UU. diluir su responsabilidad aduciendo que “el Senado me impide designar a los Jefes de Servicio más idóneos, o más comprometidos con mi programa”.

La práctica de los EE.UU., que da tanta importancia al Senado, no es producto de una ingeniería de gestión, sino de su estructura constitucional. En ese país, las “agencias” responden a la federación de Estados, y como los Estados están representados en el Senado, las agencias deben responder al Senado. En cambio Chile es una república unitaria y la Constitución es clara en cuanto a que “la administración del Estado corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República” (art. 24)⁹³. Por eso, es posible argumentar que Chile tiene una estructura constitucional que permite liberarse de la carga de una confirmación caso a caso de 200 Jefes de Servicio y División.

Estos aspectos no descartan que en el caso de algunas jefaturas de Servicio sea conveniente incluir la aprobación del Senado en el proceso de designación. Eso ya ocurre en Chile con el Director del Servicio Electoral, quien es inamovible y es propuesto por el Presidente al Senado para su aprobación. Pero como se trata de un puesto de excepcional sensibilidad partidista, no constituye precedente válido para los demás Jefes.

Para el caso general parece mejor, entonces, canalizar el valioso aporte del Senado en otro plano. Por ello,

R.4 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Senado o el Congreso deban prestar su aprobación a cada uno de los candidatos a máximo directivo de los órganos ejecutivos del Estado, propuestos por el Presidente, pues ello es insuficiente para satisfacer la R.1.

⁹³ Además, en los Estados Unidos el Senado tiene una significativa influencia sobre el presupuesto, mientras que en Chile la Constitución concentra la responsabilidad fiscal en el Presidente.

4.1.4. Un “Consejo de la Dirección Pública” autónomo

En esta alternativa se crearía una nueva institución autónoma en el Estado, que sería responsable de que los altos directivos de los órganos ejecutivos del mismo pertenezcan al conjunto de los mejores candidatos disponibles desde el punto de vista del mérito. También sería responsable de la fijación de su paquete de remuneraciones. Esta institución subcontrataría a empresas privadas de selección y búsqueda de ejecutivos para desarrollar la mayor parte de sus labores, pues muchas pueden ser delegadas. Provisionalmente, será denominado Consejo de Dirección Pública.

Este diseño institucional no es novedoso: es análogo al *Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) de Gran Bretaña. Estos comisionados del Servicio Civil son designados directamente por la Reina, son independientes del Primer Ministro, y entregan anualmente un Informe Público de Actividades⁹⁴. Desde 1995 la OCSC cumple funciones similares a las que proponemos, en la designación de directivos máximos y en la revisión de nombramientos de directivos de segundo nivel, usando la ayuda de empresas especialistas en selección de ejecutivos.

Desde un punto de vista político, el Consejo de la Dirección Pública concentraría en la designación de sus miembros las negociaciones políticas que se han observado en las designaciones de consejeros en el Banco Central y en Televisión Nacional. Se espera que a cambio, se libere la designación de los Jefes de Servicio y de División de negociaciones políticas análogas.

En el plano legal, esta propuesta consiste en modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado para crear un “Consejo de la Dirección Pública”, ente autónomo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sus funciones serían:

a) Colaborar en la búsqueda y nombramiento de los Jefes de Servicios y Divisiones que sean órganos ejecutores de la Administración del Estado de Chile, y asegurar que a estos cargos accedan las personas más capacitadas.

b) Colaborar en la determinación de las remuneraciones y del grado de dedicación de los Jefes de Servicios y Jefes de División, en la Administración del Estado de Chile, velando por su concordancia permanente con las condiciones de empleo ofrecidos por organizaciones que ofrecen empleos alternativos.

⁹⁴ Véase www.open.gov.uk/ocsc/.

c) Dictar las pautas generales que los Jefes de Servicio y División deben seguir para seleccionar a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen, definidos como aquellos a quienes ellos deleguen atribuciones y facultades propias. Además, revisar esos nombramientos con el objeto de asegurar que cada uno de esos nombramientos corresponda al perfil del cargo y que la remuneración ofrecida se justifique en atención a la responsabilidad y a las alternativas disponibles.

d) Emitir informes que evalúen los proyectos de ley⁹⁵ que propongan reorganizaciones de los organismos ejecutores bajo su mando o que se relacionan por su intermedio con el Ejecutivo. Esta función tiene relación directa con la definición de perfiles de los cargos directivos de los organismos ejecutores, y por ello es conveniente reunirlos bajo el alero del Consejo.

e) Conciliar los derechos que el art. 19 N° 17 y el art. 38 de la Constitución conceden a los altos directivos, con la flexibilidad laboral y de remuneraciones requerida por una administración eficiente.

f) Desarrollar las capacidades de los altos directivos públicos, incluyendo el entrenamiento gerencial.

Para que esta institución cumpla su misión no basta con su independencia. También es necesario que no asigne los distintos puestos de Jefe de Servicio en base a criterios de simpatía partidista (gobierno u oposición), sino en base a su idoneidad. Tampoco conviene permitir que esta institución interfiera en la línea de mando que va del Presidente a los ministros y a los Jefes de Servicio. Para lograr esto, su rol debe limitarse a proveer un filtro profesional, concentrando en el Presidente (sus ministros y subsecretarios) la responsabilidad final por la selección de sus colaboradores y la responsabilidad política por su desempeño.

La motivación para que los miembros de este Consejo cumplan estas labores en forma eficiente se lograría con los métodos del Servicio Civil clásico: selección por mérito, profesionalismo, remuneración digna y segura, y espíritu de servicio público. De esta forma, se puede afirmar que los miembros de esta institución concentran la inamovilidad y los métodos de motivación propios del sistema del Servicio Civil clásico, lo cual permite aumentar la flexibilidad en la designación y remoción de los Jefes de Servicio y permite también usar mecanismos de motivación más flexibles para ellos.

⁹⁵ El art. 62 N° 2 de la Constitución establece que se requiere ley (de iniciativa exclusiva del Presidente de la República) para “Crear nuevos... empleos rentados..., suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.

Por esto,

R.5 La Comisión considera que una institución autónoma del Presidente y del Congreso, que colabora en la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado, es la única que permite satisfacer la R.1; además puede evitar la creación de una doble línea de mando que reduce la eficiencia y diluye la responsabilidad política por el buen desempeño del Estado. Por eso recomienda crear esta institución autónoma, que denominamos Consejo de la Dirección Pública.

A continuación discutimos los detalles importantes de esta nueva institución.

4.2. Integración del Consejo de la Dirección Pública

La integración del Consejo de la Dirección Pública (en adelante, el Consejo) debe balancear varios objetivos. Primero, el Consejo debería ser autónomo del Poder Ejecutivo. Para lograrlo se propone dotar de inamovilidad a los consejeros, durante períodos limitados de tiempo que se traslapan.

Segundo, los miembros del Consejo deben contar con el apoyo político de segmentos relevantes de las autoridades políticas representativas, pues parte de su autoridad depende de ello. Para lograrlo se propone dejar la designación de la mayoría de los miembros del Consejo en manos del Presidente de la República y del Senado. Además, se busca que cuando exista alternancia de la coalición que gane el gobierno, el nuevo Presidente cuente con miembros cercanos a su posición en el interior del Consejo de la Dirección Pública, posiblemente nombrados con anterioridad. En cambio, en los escenarios donde una misma coalición tiene la mayoría del Senado y además el gobierno, se busca preservar la independencia del Consejo respecto a esa coalición. Para lograrlo se puede exigir que el mecanismo de designación permita que la minoría del Senado puede poner personas cercanas en el Consejo.

Tercero, se busca limitar la repartición de los cargos en el Consejo en base a criterios de partido y aumentar la influencia de criterios de mérito, profesionales e institucionales. Para lograrlo, se propone introducir un elemento de autogeneración, es decir, que una parte de los miembros del Consejo sean propuestos por sus predecesores. La principal ventaja de esta solución es que permite exigir requisitos especiales al consejero autogenerado, que realcen el criterio de mérito y excelencia. Un posible criterio de mérito sería el de ser un profesional generalista con reconocida capacidad

de gestionar ejecutivos de alto nivel y con amplia experiencia de responsabilidad.

Cuarto, se busca que el Presidente en ejercicio cuente con un canal ágil para expresar sus necesidades y estilos al Consejo. El presidente del Consejo parece el canal adecuado, pues su voto sería dirimente. Para lograr esta meta la Comisión consideró varias posibilidades. La más directa es que el presidente del Consejo sea designado de entre los miembros del Consejo por el Presidente de la República⁹⁶. Hay varias otras posibilidades que se mencionan con frecuencia, se analizan a continuación y se acogen en distinto grado en la propuesta que sigue.

Algunas personas proponen que el Presidente sustituya algunos miembros del Consejo apenas asuma el mando. Ello tendría la ventaja de que durante los seis meses iniciales, donde éste debe colaborar en la mayor parte de las designaciones de Jefes de Servicio y División, algunos miembros del Consejo contarían con la completa confianza del Presidente. Sin embargo, la designación de consejeros por el mandatario pone en peligro la meta principal, que es la autonomía de los consejeros respecto a la coalición de gobierno.

Una forma de recuperar la independencia de estos consejeros es requerir su aprobación por el Senado. Sin embargo, ello plantea otro conflicto, pues ese mecanismo demoraría la designación de los consejeros propuestos por el Presidente, impidiendo que ellos participen en la búsqueda y evaluación de los altos directivos, que debe ser rápida para impedir la parálisis del Estado. Otro problema con esta opción es que el nuevo Presidente habitualmente diseña una estrategia global de negociación con el Senado que considera otras designaciones que requieren la aprobación del Senado⁹⁷, la que requiere una planificación detallada que sólo se logra una vez asumida la presidencia.

Otra opción busca que entre los miembros del Consejo existan algunos más cercanos al Presidente electo, designados desde *antes* de que cambie la coalición de gobierno. Para ello se propone la elección de los miembros en parejas, y no de a uno como ocurre en el Consejo del Banco Central. Se espera que con la modalidad de parejas la mayoría del Senado no pueda imponer a todos sus candidatos, pues la segunda mayor coalición de senadores también podría imponer a su candidato. De esta forma, cualquiera sea la coalición que gane la presidencia en la siguiente elección, contará con un miembro cercano en el Consejo de la Dirección Pública. Es

⁹⁶ Este es el esquema utilizado en el Consejo de Defensa del Estado.

⁹⁷ Por ejemplo, en los Consejos del Banco Central, de Televisión Nacional, en la Corte Suprema, en el Tribunal Constitucional y el Director del Servicio Electoral.

claro que esto ocurre cuando el nuevo Presidente es cercano a la coalición que gobernó previamente. Si el Presidente que logra una alternancia es cercano a la segunda mayor coalición de senadores, también contará con personas cercanas en el Consejo. Sólo podría haber dificultades para contar con un miembro cercano en el Consejo si el nuevo Presidente representa a una nueva fuerza política, que no tuvo antes representación en el Senado.

Quinto, se busca que la designación de los miembros del Consejo no ocurra en medio de la campaña presidencial, pues ello aumentaría la influencia de la competencia política en perjuicio de la independencia de los designados. Para evitarlo, se propone que las designaciones ocurran en el segundo año de cada presidencia.

Por último, es necesario conciliar la necesidad de que el Consejo se ponga a buscar lo antes posible a los directivos que el Presidente electo decida reemplazar, con el art. 7 de la Constitución, que prohíbe dotar de facultades legales al Presidente electo mientras éste no sea investido regularmente en su cargo. Una solución consiste en que la ley encargue al Presidente de la República saliente la labor de designar al presidente del Consejo apenas la elección presidencial determine un ganador, con la obligación de velar por que esa designación contribuya a optimizar la colaboración que el Consejo debe brindar al siguiente Presidente de la República. Suponemos que el Presidente de la República compartirá este espíritu, como demuestra la tradición chilena de facilitar oficinas en La Moneda al equipo del presidente electo.

La siguiente propuesta busca conciliar esos objetivos:

R.6 Se propone que la integración del Consejo de la Dirección Pública concilie los múltiples objetivos expuestos en el texto que antecede. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.6a El Consejo de la Dirección Pública está integrado por seis personas, inamovibles en el cargo por un tiempo igual a la duración de dos períodos presidenciales. Sólo pueden ser consejeros personas con reconocida experiencia y conocimientos en administración de empresas o corporaciones, públicas o privadas.

R.6b El Consejo se renueva por mitades. El período de una mitad de los consejeros vence al iniciarse el segundo año de cada período presidencial.

R.6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse.

zarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la República encuentre al asumir algún consejero afín⁹⁸. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.

R.6d Los miembros en ejercicio del Consejo, incluyendo los salientes, proponen al Presidente de la República una terna, para que éste elija un tercer miembro del Consejo. Esta elección debe realizarse en forma previa a la indicada en la R6c.

R.6e El Consejo de la Dirección Pública tiene un presidente, designado de la siguiente forma: Apenas el proceso de elección presidencial determine un ganador, el Presidente de la República deberá designar a un nuevo presidente del Consejo, de entre los miembros en ejercicio⁹⁹. En el desempeño de esta función, el Presidente de la República deberá velar para que el nuevo presidente del Consejo brinde la mayor colaboración al siguiente Presidente de la República.

R.6f El Consejo toma decisiones con el voto favorable de cuatro de sus miembros, salvo empate a tres votos, en cuyo caso prima el voto del presidente del Consejo.

R6g Transición. En la primera designación de miembros del Consejo, la mitad de los miembros es designada por el período faltante hasta la segunda designación. En la designación inicial, los seis miembros son propuestos por el Presidente de la República al Senado en un solo grupo, que debe recibir la aprobación de tres quintos del Senado. Una mitad de los miembros iniciales queda en funciones sólo hasta el segundo año del ejercicio del siguiente Presidente de la República y la otra mitad hasta el segundo año del ejercicio del Presidente de la República subsiguiente.

Desde luego, esta ilustración no es la única opción razonable. También es posible pensar en un Consejo con ocho miembros, con una renovación de dos consejeros cada dos años, con una duración total de cuatro años para cada consejero. Para conservar la opción de la segunda mayoría del Senado a imponer un consejero, se requiere eliminar al consejero autogene-

⁹⁸ Por ejemplo, la elección de esta dupla de consejeros puede realizarse en una votación única donde cada senador tendría un voto. Se consideraría aprobada si el segundo candidato más votado recibe más de la mitad de los votos del primero más votado y además los dos candidatos en conjunto reciben el apoyo de 3/5 de los senadores en ejercicio. De lo contrario, se entiende rechazada y el Presidente hace otra propuesta.

⁹⁹ Esta propuesta replica la regla análoga del Consejo de Defensa del Estado.

rado, quien en la propuesta ilustrativa presentada en R.6 es objeto de requisitos de mérito especiales, tales como contar con experiencia probada en la dirección de ejecutivos.

4.3. Carga de trabajo, dedicación e incentivos

Otro aspecto importante es la dedicación que conviene exigir a los miembros del Consejo. Un antecedente es si el Consejo tiene tareas suficientes para justificar una dedicación completa de parte de los consejeros. Se espera que la carga de trabajo de los consejeros sea sustancialmente mayor en los seis meses a partir de la elección de un nuevo Presidente, que en el resto del tiempo. En efecto, si el nuevo Presidente solicita el cambio inmediato de la mitad de los Jefes de Servicio y División, en ese período se tendría que buscar unos 100 Jefes. En los meses siguientes habría que revisar las designaciones de unos 2.000 altos directivos seleccionados por los directivos máximos. En total, el período de máxima carga de trabajo para el Consejo podría durar unos nueve meses, contado a partir de la elección presidencial.

Para absorber estas variaciones en la carga de trabajo recomendamos subcontratar empresas privadas de selección y búsqueda de ejecutivos. Según la información que hemos reunido, el tiempo de expertos requerido para realizar una búsqueda completa de 100 Jefes de Servicio o División, considerando economías de escala, en un plazo de 60 días hábiles, está dentro de la capacidad instalada de la industria chilena de selección de ejecutivos, por lo que con su ayuda es posible servir la demanda máxima¹⁰⁰. Por otra parte, el tiempo de expertos requerido para revisar la concordancia entre perfiles y las designaciones de directivos de segundo nivel realizadas por los Jefes de Servicio y jefes de División, también parece estar dentro de su capacidad¹⁰¹.

¹⁰⁰ El tiempo de expertos requerido para seleccionar y buscar un directivo máximo sería 15 días hábiles. Considerando 100 puestos de Jefes de Servicio y División, y el plazo de 60 días hábiles, se requiere la ayuda de $100 \times 15 / 60 = 25$ expertos a jornada completa durante tres meses. Esta cifra sería inferior a la totalidad de las personas a jornada completa equivalente de la industria chilena de selección y búsqueda de ejecutivos. Agradecemos a Carlos Portales y Andrés Raineri por esta información, que entendemos sujeta a un margen de error.

¹⁰¹ La revisión de concordancia exigiría no más de 0,20 días hábiles por cada cargo. Considerando dos mil directivos de segundo nivel designados por los Jefes de Servicio y División, cuya selección se inicia a continuación durante un tiempo que puede tomar los tres meses siguientes, se requiere la ayuda de $2.000 \times 0,2 / 60 = 7$ expertos a jornada completa durante tres meses. Como los expertos que hacen esto poseen habilidades diferentes de las necesarias para buscar candidatos a los puestos de Jefes de Servicio y División, estas 7 jornadas no deben sumarse a las 25 jornadas identificadas en la nota anterior.

Fuera de esos períodos, el Consejo buscaría Jefes de Servicio y División a un ritmo que podría ser la tercera parte del ritmo de los períodos en que asume un nuevo Presidente. Además, siempre habrá casos especiales por Jefes de Servicio que renuncian o son removidos en fechas impredecibles por diversos motivos. A ello se agregan las labores relacionadas con el ajuste anual de remuneraciones de los Jefes de Servicio y División.

La otra medida para absorber estas variaciones en la carga de trabajo es diferir en el tiempo parte de las búsquedas y designaciones. Para ello, se propone más adelante que el Consejo elija los plazos de los contratos de los directivos para conciliar una estabilización de la carga de trabajo, con el derecho de cada nuevo Presidente electo de renovar rápidamente parte importante de los Jefes de Servicio y División.

Afortunadamente, la búsqueda simultánea para llenar muchos cargos presenta ciertas economías de escala: un mismo candidato puede ser postulado a varias jefaturas, en forma casi simultánea, ahorrando el inicio de nuevas búsquedas y entrevistas.

La impresión de esta Comisión es que si se aplican las demás recomendaciones, el Consejo tendría tareas suficientes para justificar una dedicación completa de parte de los consejeros. En efecto, un repaso del listado de labores propuestas en la sección donde se propuso la autonomía del Consejo (Diseños Alternativos IV), muestra que existe un amplio campo de acción permanente. La ventaja de la dedicación exclusiva es reducir los conflictos de interés a los que pueden quedar expuestos los miembros del Consejo por motivo de sus demás labores.

Por otro lado, la dedicación exclusiva ha presentado algunos problemas en otras instituciones autónomas porque los profesionales más capacitados valoran mantener una red de contactos diversificada. Debido a la duración de la designación (8 a 12 años, según la duración de los períodos presidenciales), la dedicación exclusiva puede significar una desconexión total del mercado profesional, de alto costo para los mejores profesionales. Otros candidatos se han excluido porque tienen negocios y empresas en marcha que no pueden desatender por completo.

Sin embargo, estas objeciones pueden aliviarse de tres maneras. Primero, una compensación atractiva para los consejeros. Para efectos de fijar esa compensación, debe cuidarse de no crear incentivos equivocados. Una fórmula que puede ser conveniente es establecer la remuneración de los consejeros en un promedio entre la remuneración de los ministros de Estado y la de un consejero del Banco Central.

Segundo, admitir la realización de algunas actividades extras, como la docencia universitaria y sobre todo la membresía en un número limitado

de directorios. La autorización a mantener puestos de director es esencial para atraer personas de amplia experiencia gerencial al Consejo. Desde luego, habría que cautelar también los potenciales conflictos de interés que generen esas actividades extras. Como estos conflictos también pueden aplicarse a los Jefes de Servicio y División, es natural sugerir que los Consejeros queden sujetos a las mismas normas que se apliquen a esos altos directivos, que más adelante se propone sean dictadas por la Contraloría General de la República (véase R.14).

Tercero, contar con un presupuesto adecuado para un desarrollo exitoso de la labor encomendada. Es probable que si el ministerio de Hacienda desarrolla una política presupuestaria restrictiva para el Consejo, los puestos de consejero pierdan atractivo y se refuerce el perjuicio para su labor. Una forma de reducir ese riesgo es promover un trabajo conjunto entre el ministerio de Hacienda y el Consejo, de forma que éste colabore con la labor de administración del personal del Estado que realiza ese ministerio. A esto podría contribuir que la relación del Consejo con el Poder Ejecutivo ocurra por intermedio del ministerio de Hacienda, como ocurre en la actualidad con el Consejo de Defensa del Estado.

Respecto a los incentivos, se trata de favorecer un buen desempeño de los consejeros. Aparte de la selección por mérito, parece conveniente imponerles la exigencia de presentar un Informe Anual al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo, y donde puedan ser sujetos de crítica pública. Se propone al Senado para guardar armonía con el mecanismo de designación, y a la Cámara por ser el organismo fiscalizador.

El Senado y la Cámara podrían encargar estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos, y el Consejo debería ser obligado a abrir sus actas y registros a quienes realicen este estudio bajo obligación de confidencialidad. Desde luego, las normas que adopte el Consejo serían públicas, para facilitar su fiscalización por la opinión pública.

En suma,

R.7a Se recomienda que los cargos de consejeros en el Consejo de Dirección Pública sean de dedicación de tiempo completo, pero con autorización para realizar algunas actividades adicionales, más amplias que las permitidas a los máximos directivos (véase R.14), y que reciban una remuneración atractiva fijada con una fórmula. Se recomienda otorgar al Consejo flexibilidad para subcontratar labores con empresas privadas de selección de personal.

R7b. Se recomienda imponer a los consejeros la obligación de presentar un Informe Anual al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo. El Senado y la Cámara encargarían estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos.

4.4. Incompatibilidades de los consejeros

Las incompatibilidades del cargo de consejero deben tener relación directa con el tipo de independencia que se espera de este órgano. Desde luego, es indispensable que estos cargos sean incompatibles con el desempeño de cargos directivos en partidos políticos chilenos o extranjeros vinculados con partidos chilenos, y en cargos directivos en personas jurídicas controladas por partidos políticos.

Del mismo modo, sería ideal que el cargo de consejero fuera incompatible con el desempeño de cargos de elección popular, con la titularidad de candidaturas electorales, con cargos directivos en candidaturas (por ejemplo, jefe de campaña), con cargos controladores de entidades que hayan donado sumas significativas a candidaturas o partidos, y en cargos directivos de organizaciones intermediarias de donaciones políticas (véanse las Propuestas sobre el Financiamiento de la Actividad Política realizadas por esta Comisión).

En teoría, también sería conveniente que el cargo de consejero sea incompatible con el desempeño de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, de confianza exclusiva de sus ministros y subsecretarios, y a ejecutivos máximos y de la segunda línea de responsabilidad en empresas públicas. Sin embargo, es posible que estas reglas sean demasiado complicadas de aplicar en la práctica.

Las incompatibilidades deberían abarcar un período de tiempo relevante para ser efectivas. Por ejemplo, podrían abarcar un año anterior a la designación y tres años posteriores al abandono del cargo. De lo contrario, podría ocurrir que los miembros del Consejo sean connotados políticos nacionales, lo que les impediría cumplir su misión con independencia. Mientras la ley prohíba a los dirigentes gremiales postular a cargos de elección popular, también es coherente prohibirles postular a cargos en el Consejo de la Dirección Pública, y aplicar incompatibilidades por períodos similares a los aplicados a las directivas de partidos políticos.

En un ángulo positivo, es conveniente agregar requisitos de experiencia relevante para ser designado consejero. Se trata de aplicar el criterio

de mérito, propio del Servicio Civil clásico¹⁰². De lo contrario, una baja reputación del Consejo puede hacerle difícil cumplir sus funciones, pues la labor de subcontratar empresas privadas prestigiosas de selección de personal también exige que una buena parte de los consejeros tenga autoridad profesional en la materia. Del mismo modo, la capacidad de mantenerse informado sobre las prácticas internacionales en esta materia exige el conocimiento de idiomas y alguna familiaridad con los círculos extranjeros relevantes. El criterio del mérito debe incluir una motivación suficiente por el servicio público.

Para estos efectos, una edad superior a 40 años aparece como un requisito básico¹⁰³, que debería ser suplementado por una trayectoria extensa y destacada en el ámbito práctico, privilegiando al profesional generalista con capacidad de gestionar ejecutivos de alto nivel y con amplia experiencia de responsabilidad. Hemos sido informados de que en muchos países, los profesionales que cumplen este requisito con mayor excelencia no son habitualmente los gerentes de Recursos Humanos, muchos de los cuales están orientados a seleccionar personal de jerarquía media y baja, sino que ex gerentes generales de grandes empresas y *holdings*¹⁰⁴. La experiencia académica en gestión general, especialmente en gestión de ejecutivos, también puede ser un aporte valioso. La aplicación de estos criterios debería ser responsabilidad del Senado.

La posibilidad de que ex gerentes generales y dueños de grandes empresas y organismos privados ocupen escaños en el Consejo de Dirección Pública, hace conveniente agregar reglas para salvar ciertos conflictos de intereses. Es necesario evitar que un consejero pueda tener interés en impedir que un ex Jefe de Servicio o División continúe su carrera de alto directivo público, en represalia por una actuación pasada. Por ejemplo, los consejeros que hayan desempeñado cargos directivos máximos o de segundo nivel de responsabilidad en empresas privadas cuyas tarifas son fijadas por el Estado chileno, podrían influir decisivamente en la selección de y en la oferta de nuevos puestos directivos a los Superintendentes que fijan tarifas y fiscalizan a esas empresas. Los directivos de empresas que adquieran o vendan activos o servicios al Estado chileno por un valor significativo podrían sufrir conflictos análogos.

¹⁰² Ha habido críticas de este tipo en la designación de consejeros del Banco Central.

¹⁰³ Quizá es una buena idea permitir que hasta dos miembros del Consejo puedan no tener la nacionalidad chilena. Sin embargo, es necesario exigir que todos residan en Chile durante los períodos de alta dedicación.

¹⁰⁴ Agradecemos al Sr. Andrés Undurraga la sugerencia de abrir un amplio espacio a quienes han ocupado cargos gerenciales de alto nivel.

Para limitar estos conflictos de interés, se puede considerar hacer incompatible el puesto de consejero con el ejercicio de cargos controladores en entidades privadas con ventas anuales sujetas a regulación tarifaria o que son objeto de subsidios, cuando esas ventas o subsidios superen alguna cifra de referencia, o cuando la entidad privada haya adquirido o vendido al Estado bienes o servicios por un valor anual superior a esa misma cifra.

Similares conflictos de interés pueden afectar a los consejeros que vienen de los mundos político y académico, pues ellos también pueden haber tenido conflictos con un alto directivo estatal, o sus antiguos empleadores podrían tener interés en la designación de un determinado individuo como Jefe de Servicio o División. Lo mismo ocurre con quienes han representado a un gremio, pues es frecuente que ellos soliciten a Jefes de Servicio ventajas para sus representados.

Como es habitual, también es prudente exigir una conducta ética intachable para mantener el cargo. En suma,

R.8. Se recomienda que todo cargo de consejero en el Consejo de Dirección Pública sea incompatible con el desempeño de cargos directivos en partidos políticos o candidaturas, con el desempeño de cargos de elección popular, de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sus ministros y subsecretarios, con el desempeño de cargos de ejecutivo máximo en empresas públicas, de cargos controladores en entidades privadas que tengan relaciones económicas de magnitud significativa con el Estado y de cargos de dirigente gremial. Se propone extender estas incompatibilidades a un año anterior a la designación y a los tres años posteriores al abandono del cargo. Además los consejeros deberían tener cumplida la edad de 40 años a la fecha de su designación, estarían obligados a mantener una conducta ética intachable, y tendrían que sujetarse a obligaciones de abstención en materias en que puedan tener conflictos de interés.

4.5. Incompatibilidades para los altos directivos

Analizamos ahora la conveniencia de que la ley o el Consejo de la Dirección Pública establezca normas generales de incompatibilidad entre el ejercicio de cargos de la alta dirección pública y la actividad política. Una cuestión a dilucidar es si se debería desalentar o favorecer que las personas que han ejercido el cargo de Jefe de Servicio o División, pasen de inmediato a desempeñar cargos en partidos políticos, cargos de elección popular y cargos de ministros o subsecretarios. También y separadamente, interesa

definir si se debería desalentar o favorecer la movilidad inversa, donde personas que han ejercido cargos en partidos políticos, cargos de elección popular, o que han sido ministros y subsecretarios, pasan de inmediato a desempeñar cargos de Jefe de Servicio o División.

No analizamos aquí el movimiento de los funcionarios del nivel político, es decir, ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, secretarios regionales ministeriales (Seremi) y todos sus asesores (unas 500 personas), alcaldes, concejales y sus asesores desde y hacia cargos de elección popular y cargos en las directivas de partidos políticos. El motivo es simple: todos ellos están en puestos políticos, en cuanto definen políticas, y por tanto no son el objeto de este documento.

En todo caso, cabe comentar que en general la movilidad entre estas clases de cargos políticos es beneficiosa, pues al operar desde puntos de vista distintos se enriquece la experiencia. Esta movilidad favorece a los políticos que integran mejor lo técnico, lo político y lo electoral, lo cual favorece la gobernabilidad y enriquece las políticas públicas. Para los altos directivos de organismos ejecutores, la movilidad puede afectar el nivel que alcanza su sensibilidad política y para los políticos, la movilidad inversa puede afectar el nivel de su profesionalización. También tienen importancia para los ciudadanos el valor de la competencia (compenetración) entre estas dos ramas de la elite (altos directivos y políticos) versus el valor de la competencia al interior de estas dos ramas. Finalmente, se debe poner atención a ciertos conflictos de interés que pueden sufrir quienes eligen carreras que pasan desde la alta dirección pública a los cargos políticos y viceversa. Diversos países han resuelto esta cuestión de maneras diferentes —por ejemplo, Gran Bretaña prohíbe esta movilidad, mientras que Alemania y Francia la permiten— pero no contamos con antecedentes detallados que nos permitan evaluar si otras instituciones de esos países contrapesan los defectos de la solución que adoptaron.

Revisamos, en primer lugar, algunos conflictos de interés que pueden darse. En el análisis que sigue, supondremos que se han adoptado las demás recomendaciones de la Comisión en cuanto al Consejo de la Dirección Pública y su intervención en la selección de directivos y la fijación de sus remuneraciones. Este supuesto es importante, porque nos parece que esas medidas aseguran un control real para los ministros y subsecretarios y también aseguran una amplia competencia entre altos directivos.

Para los movimientos desde puestos directivos hacia cargos políticos, sean de elección popular, en las directivas de los partidos o en cargos de alcalde, concejal, subsecretario, ministro y los demás, existen algunos conflictos potenciales:

a) Ciertos Jefes de Servicio tienen facultades tales que les permiten otorgar empleos para formar un grupo partidario de leales, o les dan capacidad de orientar el gasto público intermediado por su institución a favor de determinados grupos para allegar votos, o les dan facultades para aplicar regulaciones de forma de extorsionar donaciones, o les dan acceso a la lealtad personal de grupos numerosos de electores¹⁰⁵. Tales Jefes de Servicio serían competidores de temer para los diputados y senadores que van a la reelección.

Sin embargo, este caso está cubierto, pues más adelante se propone permitir al ministro o subsecretario despedir discrecionalmente al Jefe de Servicio. Se espera que apenas sean detectadas esas estrategias, sean despedidos por los ministros y subsecretarios y ellos jamás sean seleccionados de las ternas que proponga el Consejo. Lo mismo vale para un eventual grupo partidario o “partido de los tecnócratas”, pues sus miembros serían despedidos rápidamente. Esos despidos no significan que estos puestos puedan ser llenados con partidarios, pues el Consejo impedirá que eso ocurra, como veremos más adelante.

b) Consideremos a un alto puesto directivo que concede a su ocupante una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos. Esta presencia, pagada por la ciudadanía, puede ser usada por un alto directivo como trampolín electoral, pues el reconocimiento de su nombre le ayudaría a ganar una elección popular. Estos individuos explotarían las “franjas televisivas” gratuitas asociadas al puesto, que son equivalentes a financiamiento público electoral asimétrico, para beneficio de su carrera política y no para maximizar el desempeño del Servicio o División a su cargo.

Nuevamente, se espera que apenas sea detectada esa estrategia el directivo sea despedido por su ministro o subsecretario, por deslealtad y por ineficiencia en el uso de los recursos mediáticos del puesto. Según nuestra propuesta, la coalición de gobierno podrá deshacerse fácilmente de ese tipo de competidores, pero tampoco podrá llenar esos cargos con sus leales.

c) El caso que presenta dificultades es aquél donde los directivos de los dos casos anteriores son miembros de la coalición de gobierno. En este caso la propia coalición se podría beneficiar de la entrada de este alto directivo a la competencia electoral, en perjuicio de los partidos de oposición. Pero esa asimetría mediática o de recursos para allegar votos sería contraria a una competencia política eficiente en el plano electoral (Rehren,

¹⁰⁵ Esto puede ocurrir con altos oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden.

2000)¹⁰⁶. Si la exposición mediática abre la puerta a un cargo de intendente, subsecretario, ministro, y a cargos electivos al interior de los partidos, y desde ellos el ex directivo potencia a la coalición de gobierno en contra de la oposición, se mantendría un efecto asimétrico, aunque de menor magnitud.

Las medidas que propone esta Comisión ponen una traba nueva a ese resultado: el alto directivo debe poseer suficiente capacidad profesional y técnica, como para llegar a la terna que el Consejo propone al ministro o subsecretario. Esta traba reduce el número de casos donde se puede lograr el efecto asimétrico descrito y reduce la probabilidad de que el resultado coincida con los equilibrios que desean mantener los partidos de la coalición entre sí.

Sin embargo, esta traba parece insuficiente. Por eso puede ser conveniente crear obstáculos adicionales. En esto puede haber muchos matices, por lo que esta Comisión no ha querido proponer normas específicas. Sin embargo, hubo acuerdo en encargar al Consejo de la Dirección Pública la labor de limitar este conflicto de interés dictando normas de conducta especiales para los Jefes de Servicio que ocupan puestos que conceden a su ocupante una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o dan la capacidad de allegar números significativos de votos. No parece difícil clasificar a los puestos directivos máximos en estas dimensiones. Tampoco es difícil establecer en el contrato normas de conducta que aseguren que la “franja televisiva” y la “franja radial” del puesto sean usadas íntegramente en beneficio de la ciudadanía, al igual que las demás facultades del puesto. En efecto, una medida precautoria fácil de aplicar, aunque algo gruesa, es imponer un período de espera de uno o dos años entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular al cargo de elección popular. En todo caso, esas normas deberían ser precisadas por el Consejo.

En el caso de saltos desde altos cargos directivos hacia cargos designados de carácter político, como Seremi, intendente, subsecretario, ministro o miembro de la directiva de un partido, los daños electorales a la oposición son vagos, por lo que sería preferible no poner trabas adicionales. Esto evita reducir el conjunto de potenciales candidatos a Jefes de Servicio, pues el perfil de muchos de esos cargos incluye una alta capacidad de coordinación constructiva con políticos y una buena dosis de capacidad mediática.

¹⁰⁶ Ejemplos recientes en Chile son la carrera política lanzada a partir de la jefatura del Servicio de Salud y Medio Ambiente Metropolitano, y la candidatura anunciada en marzo de 2001 del jefe del Instituto de Salud Pública. Existen muchos ejemplos más antiguos que cubren todo el espectro político.

En el caso de saltos desde los puestos de concejal, alcalde, seremi, intendente, subsecretario, ministro, embajador, diputado, senador, o miembro de la directiva de un partido político, hacia un cargo de alto directivo en un Servicio o División, las preocupaciones son análogas. Por una parte, una coalición de gobierno podría seguir la estrategia de presionar al Consejo para colocar a algunos miembros que han ocupado puestos políticos de menor jerarquía en los cargos directivos de máxima capacidad de atracción de votos, después usar estos puestos como “semillero” de nuevas estrellas mediáticas, y luego cosechar postulando a los mejores a cargos de elección popular de mayor jerarquía. Desde luego, los políticos que integran la coalición opositora no pueden replicar esa estrategia, pues aunque lleguen a integrar la terna, no serán seleccionados por los ministros o subsecretarios. Por otra parte, parece conveniente mantener estos empleos abiertos a los políticos para dignificar la carrera política y aumentar la competencia electoral.

Las medidas ya propuestas pueden conciliar estas consideraciones de dos maneras. Primero, los políticos que aspiren a cargos directivos tendrían que cumplir con un nuevo requisito: ser capaces de ganar la competencia por méritos profesionales, pues de lo contrario el Consejo no los elegirá como miembros de la terna que ofrece a la coalición de gobierno. Segundo, al imponer un período de espera a los altos directivos que deseen postular a un cargo de elección popular, se dificulta un uso agudo de los recursos mediáticos y de otro tipo que posee la administración pública en beneficio de la coalición de gobierno.

En resumen, proponemos:

R.8b Se recomienda aceptar, con una sola excepción, la circulación de personas entre los cargos de altos directivos y los cargos que ocupan quienes siguen una carrera política, sea como diputado, senador, ministro, subsecretario, intendente, gobernador, secretario regional ministerial, miembro de directiva de partido político, concejal, alcalde o asesor de confianza de cualquiera de los anteriores.

La excepción es que se propone encargar al Consejo la labor de diseñar y aplicar limitaciones a los ocupantes de los altos puestos directivos que tienen una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o allegan un número significativo de votos, con el objeto de que los recursos electorales del puesto no sean usados para promover candidaturas a cargos de elección popular. Estas limitaciones deben ser uniformes para todos los cargos directivos en cada categoría, y deben estar definidas antes del evento analizado.

Ilustrativamente, se podrían incluir en el contrato laboral de los altos directivos que ocupan los puestos previamente calificados en esa categoría, compromisos especiales de conducta y la aceptación de un período de espera de un año entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular a cargos de elección popular.

5. PROPUESTA PARA SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE JEFES DE SERVICIO Y DIVISIÓN

5.1. La influencia del Consejo en la selección de Jefes

La influencia que el Consejo podría tener en materia de selección de directivos máximos puede corresponder a tres grados, al menos:

- Grado bajo: el Consejo estaría limitado a un rol asesor, donde sólo emite opinión. En su forma más débil, emite opinión sólo respecto a los cargos donde el Presidente la solicite expresamente.
- Grado medio: el Consejo sería dotado de autoridad para imponer un piso profesional a las designaciones, exigiendo que el Presidente de la República deba elegir a sus Jefes de Servicio y División de una terna propuesta por el Consejo. En su forma más débil, el Presidente conserva la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.
- Grado alto: el Consejo sería dotado de autoridad para elegir por su cuenta a los Jefes de Servicio y División. En una forma relativamente menos fuerte, el Presidente mantiene la facultad de rechazar al primer designado para cada puesto, pero debe acatar la segunda designación.

En todos los grados, el ministro mantiene una fuerte capacidad de mando sobre los Jefes de Servicio y División, por las siguientes razones: el ministro fija las metas de gestión, evalúa su cumplimiento, participa en la discusión presupuestaria del Servicio o División y califica el desempeño del Jefe de Servicio.

Para elegir entre estos grados de autoridad para el Consejo, conviene tomar en cuenta varios factores. Desde luego, el grado bajo de autoridad parece contradictorio con la meta de lograr un Servicio Civil, aun en la modalidad de contratos laborales. El motivo es que el marco legal continuaría admitiendo la aplicación del sistema de premios vía cargos, a criterio del ministro o del Presidente.

El grado bajo de autoridad impide al Consejo ayudar al Presidente de la República a evitar influencias que dificultan que las designaciones cumplan los mejores estándares de calificación y concordancia con los perfiles de los cargos a llenar. Desde el punto de vista de una coalición que apoya a un nuevo Presidente, la presencia y acción del Consejo de la Dirección Pública debería ser un factor de incertidumbre que desincentive las transacciones de apoyo político a cambio de puestos en los Servicios y Divisiones. Un efecto de este incentivo es trasladar el contenido de esas transacciones hacia otros temas, como por ejemplo una mejor selección de políticas públicas y el nombramiento de ministros y subsecretarios capaces de liderar esas políticas. Ello sería deseable, pues el contenido de la competencia interna en los partidos políticos se desplazaría hacia el diseño y generación de políticas, que es su labor propia.

En este sentido, una reforma del Estado puede rescatar a los partidos del clientelismo y de la búsqueda del poder por el poder.

Al solicitarse la asesoría del Consejo para algunas designaciones y no para otras, se crearían diferencias odiosas entre Jefes de Servicio, pues la opinión pública podría creer que los primeros fueron designados por sus virtudes profesionales y los demás por sus “contactos políticos”. Un Presidente electo enfrentado a decidir si usar el Consejo o no puede tomar una decisión que después resulte fallida: si no lo usa la opinión pública puede desconfiar de su compromiso con la eficiencia del Estado, pero si lo usa sus partidarios pueden abandonarlo e impedir que gobierne con efectividad.

La ventaja del grado bajo de autoridad es que permite al Consejo actuar por presencia y ganar su prestigio durante un período de prueba. La posición contraria sostiene que no podrá ganarse un prestigio desde una posición tan subordinada.

Por otra parte, para cumplir su misión con éxito frente a cada nuevo Presidente, el Consejo debe tomar en cuenta sus limitaciones. Un Presidente de la República recién electo tiene una gran autoridad e influencia, pues debido a la existencia de la segunda vuelta, siempre contará con más del 50% de la votación popular. Por ello, ese Presidente cuenta con gran legitimidad para oponerse a eventuales intentos del Consejo de imponer criterios tecnocráticos en la designación de directivos superiores. Por esto, el grado alto de autoridad parece inconveniente.

Además, es necesario permitir que los ministros tengan una línea de mando única y clara hacia los Jefes de Servicio, para concentrar la responsabilidad política por la eficiencia del Estado. El grado alto de autoridad podría dar origen a una doble línea de mando, pues algunos Jefes de Servicio podrían ser más leales con el Consejo que con su ministro, diluyendo la responsabilidad del ministro y del Presidente.

El grado de autoridad alto para el Consejo presenta una ventaja: los altos directivos del Estado contarían de inmediato con la máxima calificación profesional, beneficiando a la ciudadanía con mejores servicios públicos, y al Presidente y su coalición con mayores grados de satisfacción ciudadana. Notemos que el Consejo estaría lejos de ser una traba para que los ministros y subsecretarios fijen planes y políticas a los Jefes de Servicio y División. En efecto, un Consejo que sólo designa a los Jefes de Servicio no puede proponer las metas del Servicio, ni las metas que debe cumplir el directivo superior, pues esas son tareas del ministro del ramo, de la Secretaría General de la Presidencia y de la Dirección de Presupuestos. El Consejo tampoco participa en la fijación del presupuesto del Servicio ni en la auditoría externa (en manos de la Contraloría) ni interna (a cargo de los auditores internos de gobierno, institución creada en 1994 en Chile).

Sin embargo, un grado tan alto de autoridad para el Consejo puede crear demasiados conflictos con el Presidente y sus ministros. Al reunir tanto poder, el Consejo se convertiría en un objeto de captura esencial para los partidos políticos, que podrían dedicar un capital político considerable a ese fin, conduciendo a un “cuoteo” excesivo del Consejo que sacrificaría su nivel profesional y su autoridad moral para exigir mérito. El punto de partida de Chile en la actualidad también dificulta la entrega de un grado tan alto de autoridad, pues parece difícil que los líderes políticos nacionales que aspiran a ganar la próxima elección presidencial, acepten un recorte tan fuerte a sus facultades.

Así, por una parte, el Consejo debería dar prioridad a los objetivos del Presidente en cuanto a lograr éxito para su gobierno con directivos superiores de alta capacidad y liderazgo, para lo cual necesita aplicar estándares exigentes de profesionalismo. Por otra parte, debería permitir que el Presidente pueda mantener su coalición, evitando exigencias innecesarias de profesionalismo que pueden provocar una confrontación.

El Consejo debería optar en este dilema adoptando una perspectiva de largo plazo: la efectividad del Consejo para cumplir su misión exige que construya una *reputación* en cuanto a exigir profesionalismo. Es esa reputación la que desincentiva a los integrantes de las futuras coaliciones que apoyan a cada nuevo Presidente a proponer transacciones donde entregan apoyo político a cambio de puestos en los Servicios y Divisiones. Esa reputación sostiene un círculo virtuoso, pues en su presencia cada nuevo Presidente podrá elevar sus exigencias de profesionalismo y al mismo tiempo mantener una coalición sólida. Posiblemente esa reputación se construya lentamente en el tiempo, aunque un buen comienzo puede ser decisivo.

Es razonable apostar a que el Consejo sea capaz de construir su propia reputación, si se le otorga una flexibilidad adecuada, incluyendo las siguientes herramientas: Primero, al existir tantos directivos superiores podrá idear estrategias que contribuyan a construir esta reputación, sin naufragar en una confrontación durante los años formativos, en los que quizá el Consejo no tendría todavía gran apoyo de la opinión pública. Segundo, los cargos de directivo superior cuentan con perfiles de cargo muy variados, donde las habilidades políticas son relevantes para una fracción significativa. Como es probable que la coalición ganadora incluya muchos individuos con alta habilidad política, esta realidad objetiva permitiría al Consejo conciliar con facilidad las demandas por excelencia profesional con algunas demandas de puestos para mantener la coalición, reduciendo los potenciales conflictos. Este punto de vista favorece un grado de autoridad medio para el Consejo.

Considerando estas razones, la Comisión optó por proponer que el Consejo tenga autoridad en su grado medio, y que además adopte la forma más débil dentro de ese grado. Es decir, se propone impedir al Consejo elegir por su cuenta a los Jefes de Servicio y División, limitándolo a proponer una terna al Presidente, donde éste tenga la facultad de rechazar a todos los candidatos e imponer un candidato propio. Este enfoque hace más factible que la meta de profesionalizar los altos puestos directivos se alcance sin sacrificar la responsabilidad política de los ministros ni la responsabilidad técnica de los Jefes de Servicio y División de implementar esas políticas. Este enfoque intermedio es también el procedimiento adoptado por Nueva Zelanda desde 1988.

R.9a Se propone que las facultades del Consejo en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y Jefes de División se limiten a sugerir al Presidente de la República una terna para que éste elija. Se propone que el Presidente tenga la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.

R.9b Se propone sustituir el actual art. 42 inciso 3 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) en cuanto exige que los Jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República, y modificar en forma concordante el art. 7° del Estatuto Administrativo. En reemplazo, se propone establecer que los Jefes superiores de servicio y división sean designados y removidos de acuerdo a lo propuesto en las R.10 y R.11.

5.2. La organización de la búsqueda

Un aspecto determinante en la labor del Consejo se refiere a su organización y a la división de responsabilidades en su interior. Ofrecemos algunos lineamientos respecto a la forma en que el Consejo debería colaborar con el ministro del ramo, en el caso de los Jefes de Servicio, con el subsecretario, en el caso de los Jefes de División, y con el Presidente.

El éxito en la búsqueda de un ejecutivo se mide por el éxito del directivo en su puesto, en los dos años siguientes a su designación. Esto exige destinar un esfuerzo sustancial a negociar e identificar el perfil de directivo que tendrá éxito en el puesto, donde la definición de éxito debería ser provista por el ministro o subsecretario, respectivamente. Otro aspecto es que no sería conveniente que varios miembros del Consejo buscaran en forma competitiva y simultánea candidatos para un mismo cargo.

Invirtiendo el orden seguido en otras partes de este documento, hacemos a continuación una proposición concreta y después la justificamos:

R.10 Se recomienda precisar en la ley un procedimiento de selección que otorgue prioridad al mérito sobre la afinidad partidaria, que fortalezca la línea de mando y que asegure la neutralidad partidaria en el perfil exigido a los candidatos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.10a Apenas venza el nombramiento de un Jefe de Servicio o División, o cuando el ocupante del cargo haya renunciado, o cuando el Presidente de la República haya solicitado la renuncia, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca. El Consejo excluye exigencias de afinidad partidaria, directas o indirectas.

R.10b Para cada directivo superior, el Consejo designa un panel de tres personas que colaboren con el ministro para definir el perfil del cargo en cuestión y realizar la búsqueda de la persona indicada. El perfil debe incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político.

Ese panel debe incluir a un miembro del Consejo y a dos expertos en búsqueda de ejecutivos, uno de los cuales podría ser un funcionario del Consejo. El grado de recurso a funcionarios internos versus expertos externos se hace a base de normas y pautas que establece el Consejo y que son públicas.

R.10c La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexter- nos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea. En caso de hacerlo, el ministro debe agregar un mínimo de dos candidatos adicionales. En la labor de búsqueda el panel podría subcontratar mediante licitación el apoyo de empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos, y de expertos consultores, según lo exija la carga de trabajo. El panel hace una propuesta de hasta cinco candidatos al Consejo.

R.10d El Consejo selecciona una lista de tres candidatos, de entre las 5 recomendaciones del panel. Esa terna es presentada al ministro en forma confidencial.

R.10e Dentro de un plazo máximo de dos semanas, el Presidente de la República, por recomendación del ministro, designa al Directivo Superior de entre los tres candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.

R.10f Si el ministro rechaza la terna o el plazo de dos semanas se cumple sin una decisión del mismo, la terna se entiende rechazada y el Consejo realiza una nueva búsqueda. La nueva terna no puede repetir más de un candidato con la anterior. La segunda búsqueda puede ser rechazada por el ministro. Si la segunda terna no recibe un pronunciamiento favorable del ministro dentro de dos semanas, también se entenderá rechazada. En ambos casos, el Presidente de la República deberá optar entre encargar una tercera búsqueda al Consejo, o designar directamente a una persona de su exclusiva confianza sin la intervención del Consejo de la Dirección Pública, a través de un decreto firmado por el ministro del Interior, de Hacienda y del ramo y publicado en el Diario Oficial. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que será igual a la remuneración de un subsecretario, pues ellos son de igual confianza política. Los directivos de segunda línea que nombre este Jefe también serían afectados, como se propone en la R.22 y la R.24.

R.10g Cuando la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupa- dos por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colabo-

ración del Consejo de Dirección Pública, supere el 50%, el Presidente no podrá nombrar directamente una persona de su confianza. Una vez cumplido el 50%, el cargo será ocupado por el primer candidato de la terna, es decir, quien, a juicio del Consejo, es el mejor candidato. Se propone un límite análogo, también de 50%, a la fracción de Jefes de División que puede ser designada directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública.

El procedimiento propuesto en R.10 es parecido al aplicado en Nueva Zelanda a partir de 1988. También ese país establece una salida de emergencia para el Primer Ministro, que puede imponer su voluntad, y también le impone el requisito de publicidad para asegurar que la ausencia del control del Consejo de la Dirección Pública sea transparente para la ciudadanía (véase R.10f).

El plazo de dos semanas para que el ministro se pronuncie frente a las ternas permite evitar que un nuevo Presidente eluda al Consejo de Dirección Pública por la vía de dilatar indefinidamente la respuesta a las ternas que se le propongan. Con el plazo propuesto en R.10f se hace explícito que el ministro rechazó la propuesta y queda autorizado a nombrar políticamente al directivo. Una ventaja adicional del plazo de dos semanas es que agiliza el proceso de designación y logra que los Servicios y Divisiones reinicien su labor, pues la segunda línea de directivos queda paralizada a la espera de un nuevo jefe que puede removerlos¹⁰⁷.

El límite de 50% a la fracción de nombramientos directos que se propone en R.10g se justifica por lo siguiente: Primero, hay razones para creer que cada nuevo Presidente tendrá que optar entre dos enfoques extremos: aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos, o rechazar esa colaboración en (casi) todos ellos. Si elige un enfoque intermedio donde designa a unos pocos, ellos podrían ser presa fácil de la crítica política, y podrían enfrentar un rechazo sordo de los Jefes de Servicio elegidos con la colaboración del Consejo, que se entenderían más meritorios que los designados en forma directa. Segundo, en la opción entre esos dos enfoques extremos, debemos temer al segundo, pues su aplicación pone en peligro la permanencia del Consejo de Dirección Pública en el tiempo. En el evento de hostilidad de un nuevo Presidente y sus partidarios en contra del Consejo, parece más prudente acomodarlos con un porcentaje

¹⁰⁷ En los Estados Unidos no existe un plazo máximo como éste, con el resultado de que el proceso de nombramientos es tan lento que algunos servicios pasan hasta doce meses sin jefe, y la segunda línea queda paralizada durante ese lapso. Agradecemos al Sr. Juan Izquierdo las sugerencias de un plazo máximo de espera y de un límite al número total de designaciones directas.

amplio de designaciones directas y dejar que el electorado lo sancione, y no intentar ponerles una camisa de fuerza legal. Por el contrario, la ley sí parece capaz de garantizar al Consejo que deba recurrirse a su colaboración para llenar al menos el 50% de los altos cargos directivos, lo que garantiza su permanencia en el tiempo. Para lograr esto, también es necesario reservar al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los Jefes de Servicio, que en promedio son más importantes que los Jefes de División. El resultado esperado de estos límites es que todo nuevo Presidente elija la política extrema de aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos.

La confidencialidad propuesta en R.10c, R.10d y R.10e se justifica, en la generalidad de los casos, por la necesidad de muchos postulantes de no enemistarse con sus actuales empleadores por el hecho de participar en el proceso de selección. Por eso, la confidencialidad de la identidad de los postulantes que no toman el cargo es con frecuencia necesaria para ampliar el abanico de opciones al que puede acceder el Consejo en su proceso de búsqueda¹⁰⁸. Sin embargo, pueden existir casos donde otras consideraciones primen, por lo que se propone dejar al Consejo la facultad de hacer pública la terna.

Se propuso que la definición del perfil se inicie con una propuesta del Consejo, para facilitar un alto nivel profesional en la discusión del perfil¹⁰⁹. De lo contrario, existe algún riesgo de que el ministro utilice la facultad de realizar la primera propuesta de perfil para sesgar la búsqueda a favor de sus recomendados.

Para equilibrar la entrega de la iniciativa al Consejo, parece conveniente que la ley exija que el perfil incluya, como habilidad necesaria para el cargo, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa. También se propone que el perfil exija habilidades suficientes en materia de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político¹¹⁰. Estas exigencias buscan evitar la creación de una casta tecnocrática amparada en el Consejo, pues ella conduciría al gobierno al conflicto con los parlamentarios y a la parálisis del Estado¹¹¹.

¹⁰⁸ Desde luego, es posible que alguien filtre a la prensa la identidad de quienes son parte de una terna presentada al Presidente, pero al adoptarse un requisito legal de confidencialidad, los mencionados mantienen la opción de negar su participación.

¹⁰⁹ Agradecemos al Sr. Alfonso Mujica esta sugerencia.

¹¹⁰ Esta es una propuesta del diputado Carlos Montes. Véase CIMPGP, *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998), p. 232.

¹¹¹ El Presidente Jorge Alessandri trajo numerosos gerentes del sector privado a puestos directivos del Estado en 1958. Según algunos observadores, ellos fracasaron por no contar con la habilidad para formar una relación constructiva con los parlamentarios y dirigentes de partidos.

Pero en contrapartida, para evitar que el sistema opere como el de premios vía cargos, es indispensable impedir que el perfil de los cargos de alto directivo incluya una exigencia de adherir a algún partido de la coalición de gobierno. Nos parece que el Consejo puede incluir válidamente entre las habilidades exigidas por el perfil a las ya mencionadas, pero el Consejo no podría prestarse a imponer lealtades partidistas. Ese aspecto puede ser considerado por el ministro o subsecretario, pero no por el Consejo, que es autónomo y no partidista.

Se ha temido¹¹² que la personalización que admiten los sistemas de Servicio Civil en su modalidad de contratos laborales, como en esta propuesta, sea incompatible con el derecho establecido en la Constitución chilena, en su art. 19 N° 17, a “la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”. El mismo temor se aplica a lo dispuesto en el art. 38 de la Constitución, que exige “Una ley... asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a ella (la administración pública)”. La eventual incompatibilidad se debería al grado de subjetividad de la negociación personalizada de las condiciones laborales con los altos directivos, que supone el sistema de contratos laborales.

Estos preceptos deben entenderse en función de lo que disponga la ley, que por ser incapaz de reglar todos los detalles de la vida real, entrega siempre algunas decisiones a los órganos del Estado y admite siempre cierto grado de subjetividad. De este modo, si el ente que negocia las condiciones laborales adopta conforme a la ley procedimientos que permiten a cualquier ciudadano que cumpla con requisitos objetivos y uniformes postular a participar en el proceso de búsqueda de ocupantes para los puestos directivos del Estado, cumplirá esos preceptos constitucionales, aunque subsistan algunos grados de subjetividad, inevitables en cualquier sistema legal y en cualquier sistema de gestión del personal. Por estas razones, esta Comisión estima que el sistema propuesto cumple con esos preceptos constitucionales.

Si bien esta propuesta implica que los Jefes de Servicio y División dejan de ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República en cuanto a su nombramiento, a continuación propondremos que continúen siéndolo respecto a su remoción.

¹¹² Véase Prevención de la ministro Luz Bulnes al proyecto de ley que crea una planta de “funciones críticas” en el ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes, a fojas 137 y siguiente, en Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998.

5.3. Remoción del Jefe de Servicio o División

La libre remoción vigente actualmente en Chile significa que el Jefe de Servicio o de División debe renunciar apenas el ministro o subsecretario, respectivamente, se lo pida. La ventaja de este arreglo es que asegura que el Presidente (y su ministro o subsecretario) pueda aplicar su programa con la colaboración entusiasta de los Jefes de Servicio y División. La línea de mando queda clara, pues el incumplimiento del desempeño exigido por el mandante (ministro o subsecretario) atrae una sanción inmediata. Este aspecto de la situación actual parece conveniente.

Si se aceptan las propuestas realizadas por esta Comisión hasta aquí, el sucesor del despedido debe ser elegido con la colaboración del Consejo. Ese requisito impediría a un partido que atacó a un Jefe de Servicio y logró su despido, dar el puesto a su recomendado, pues éste podría no pasar el filtro del Consejo. Esto reduciría los incentivos de las facciones a amenazar con el despido a los Jefes de Servicio inflexibles a las solicitudes de los partidos.

Sin embargo, se han ofrecido dos críticas a esta modalidad de remoción. Primero, se afirma que un gobierno, molesto con un Jefe de Servicio inflexible a las solicitudes de apoyo que formulan los partidos, puede ser despedido por éstos con el objeto de adquirir reputación frente a los demás Jefes de Servicio, dejando en claro que el gobierno espera flexibilidad a las solicitudes de uso de recursos que contribuyen a la reelección de la coalición de gobierno.

Segundo, se sostiene que una remoción discrecional puede humillar al despedido, y por tanto llevaría a personas políticamente neutrales a negarse a ser candidato a cargos cuyo carácter “político” se originaría en la facultad de libre remoción. En otras palabras, los directivos no estarían suficientemente protegidos contra el despido arbitrario.

Por otro lado, conviene recordar que la carrera laboral de los altos directivos en los sectores privado y académico también está expuesta a despidos arbitrarios iniciados por los dueños o, en el caso de una universidad, por el rector. En las organizaciones privadas, este riesgo se administra garantizando una indemnización importante al despedido. Entre los ejecutivos privados, una indemnización sustancial es considerada un resarcimiento adecuado.

Sobre la base de estos antecedentes, la Comisión considera atractivo el siguiente camino intermedio: conservar la libertad de despedir a los Jefes de Servicio, con el objeto de asegurar la fortaleza de una línea de mando única desde el Presidente de la República hacia el Jefe de Servicio. Al

mismo tiempo, se propone encargar al Consejo de la Dirección Pública la fijación de una escala o cuadro para fijar la indemnización extraordinaria para todos los Jefes de Servicio o División, para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral.

La solución propuesta es diferente de la aplicada en Nueva Zelandia. En ese país, la remoción de un Jefe de Servicio no es un derecho del Primer Ministro. Es una prerrogativa conjunta del ente equivalente al Consejo de la Dirección Pública¹¹³, que debe iniciar la remoción, y del gabinete completo de ministros, que debe otorgar su acuerdo. Ese sistema es propio del Servicio Civil clásico. Nos parece que si se aplicara en Chile debilitaría la línea de mando desde el Presidente y sus ministros hacia el Jefe de Servicio, protegiendo demasiado al Jefe de Servicio. Ese esquema diluye la responsabilidad del Presidente por la eficiencia del Estado.

Respecto a la constitucionalidad de esta propuesta, la Comisión hace presente que hasta ahora se ha considerado constitucional el artículo 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575), a pesar de que convierte en cargos de exclusiva confianza a los de Jefe de Servicio, y por tanto con libre despido. Por ello, no parece posible afirmar que se los deje expuestos al despido arbitrario en su sentido legal, vulnerando el art. 38 de la Constitución. Si se adopta un texto adecuado, esta propuesta también debería ser constitucional, en la medida, además, que es concordante con las facultades de gobierno y administración que el art. 24 entrega al Presidente de la República.

Es importante que el monto de la indemnización no dependa del desempeño del directivo, pues el desempeño es difícil de medir y fácil de manipular. Por ejemplo, un ministro que desee intimidar a un directivo podría empezar por calificarlo mal en forma arbitraria, con el objeto de reducir su indemnización cuando lo despida.

Para crear incentivos políticos adecuados, se propone hacer público el hecho de que una indemnización extraordinaria ha sido pagada. Esa publicidad puede ser costosa para el gobierno en el plano político.

Sin embargo, el monto de la indemnización pagada a un determinado individuo debería mantenerse en reserva, de igual modo que la remuneración exacta, con el objeto de evitar “poner en vitrina” al ex directivo. El Consejo debería llevar estadísticas sobre el número de indemnizaciones de este tipo y el monto promedio de un número apreciable de ellas.

Otra preocupación es que, al terminar un período presidencial, la coalición despida a muchos de sus directivos con el objeto de permitirles

¹¹³ Se trata del *State Services Commission*.

cobrar la indemnización extraordinaria, en beneficio propio. También es posible que estos despidos masivos tengan por objeto permitir a los directivos afines hacer una donación electoral sustancial al candidato de la coalición de gobierno en la siguiente elección presidencial. Si bien ambas estrategias tendrían sanción política al publicitarse un aumento en las indemnizaciones extraordinarias, este disuasivo podría resultar insuficiente, como sugiere la aceptación de la práctica de la renuncia “no voluntaria” por parte de los ministros, con el objeto de acceder a beneficios previsionales.

Una forma de acotar esos desenlaces es disponer por ley que el monto de las indemnizaciones extraordinarias especificadas en los contratos se reduzca en forma proporcional a la cercanía de una nueva elección presidencial. Por ejemplo, se podría establecer que a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el monto de la indemnización extraordinaria se reduzca cada mes a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese contrato, y que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo recibían la indemnización ordinaria.

En resumen,

R.11 Se recomienda que la remoción de los Jefes de Servicio y Jefes de División sea una facultad de libre uso del Presidente en ejercicio, aunque sujeta a requisitos que concilien los objetivos de mérito y de fortalecimiento de la línea de mando. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.11a La remoción ocurre previo informe del ministro del ramo, o del subsecretario, según la dependencia.

R.11b El sucesor es elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública.

R.11c El directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada con el Consejo de la Dirección Pública para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral por un cambio de política de un mismo Presidente.

R.11d El monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que tome en cuenta remuneración, permanencia en el cargo y otros factores objetivos.

R.11e La circunstancia de haberse pagado una indemnización extraordinaria es pública, pero el monto individual es reservado. El Consejo

publica estadísticas respecto al promedio del monto de las indemnizaciones extraordinarias.

R.11f La ley dispone que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciben la indemnización ordinaria. La ley exige que, a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el contrato laboral reduzca el monto de la indemnización extraordinaria a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese mismo contrato, por cada mes transcurrido.

Supongamos que el Presidente cambia a un ministro por otro, que ofrece aplicar una política diferente. La regla de libre remoción propuesta mantiene la posibilidad de que el nuevo ministro cambie a los Jefes de Servicio de su dependencia. Esa flexibilidad permite que los cargos de ministro sean atractivos, lo que a su vez facilita al Presidente encontrar buenos candidatos para esos puestos. Este azar no debería menoscabar al alto directivo, pues en las organizaciones privadas es habitual que un cambio de dueños o de gerente general implique un despido indemnizado. En el ejemplo, el Jefe de Servicio está protegido además porque su remoción exige el acuerdo del Presidente de la República. El Presidente querrá evaluar si el cambio solicitado por el nuevo ministro se justifica, pues también conviene dar continuidad y estabilidad a los Servicios para lograr su mejor desempeño, y verá si conviene sujetarse a una indemnización extraordinaria cuya existencia sería pública. Así, hay motivos para pensar que el Presidente actuaría con prudencia en esta materia.

En el caso de los despidos iniciados por la llegada de un nuevo Presidente de la República, que solicita el reemplazo de determinados Jefes de Servicio y División, no cabe temer la arbitrariedad, pues se trata de implementar la voluntad ciudadana. Como se trata de un evento enteramente predecible, no corresponde aplicar la indemnización pactada para remociones, sino otra indemnización ordinaria, que puede ser muy inferior. Así,

R.12 Se recomienda establecer que las remociones de Jefes de Servicio y División solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no den origen a la indemnización extraordinaria propuesta en la R.11, sino a una indemnización ordinaria pactada con el Consejo para esos eventos. Se propone que su monto individual sea confidencial.

5.4. Plazos máximos para los contratos de altos directivos

Los regímenes presidenciales otorgan una alta capacidad al Presidente de la República para conducir el Estado. Esa capacidad se logra concediendo a cada nuevo Presidente la facultad de designar personas comprometidas con su programa en los puestos de ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, Seremi, algunos embajadores y a cientos de asesores. El esquema de libre remoción ya propuesto también otorga a cada nuevo Presidente la facultad de seleccionar a los Servicios y Divisiones donde desea aplicar inmediatamente nuevos estilos y programas, de acuerdo a sus prioridades.

Sin embargo, en otros Servicios y Divisiones, los jefes desarrollan labores principalmente ejecutoras en áreas donde el nuevo Presidente no propone nuevos planes ni estilos. En ellos, interesa mantener la eficiencia de la gestión, preservando cierta continuidad entre las presidencias. En la práctica, algunos directivos superiores chilenos se mantienen en el cargo por más de un período presidencial. No obstante, en esos casos es conveniente adoptar algún sistema para evitar el peligro opuesto: una continuidad excesiva en el cargo.

Una posibilidad es establecer un plazo máximo para cada contrato de directivo máximo, cumplido el cual el Consejo abriría obligatoriamente un diálogo con el ministro del área para buscar los mejores postulantes a ese puesto. Ese concurso asegura la competencia por esos puestos, pero no busca impedir que el directivo superior continúe en su cargo más allá del plazo de su primer contrato. Por el contrario, parece conveniente invitar a todos los Jefes de Servicio y de División cuyo contrato venza, o que han renunciado debido al cambio de Presidente, a repostular al cargo, pues es probable que sea uno de los mejores tres postulantes disponibles debido a su experiencia¹¹⁴. También es conveniente invitarlo a postular a cargos directivos en otros Servicios o Divisiones, reconociendo así el valor de su experiencia general en la dirección pública y quizá, con el tiempo, dando origen a un cuerpo de altos directivos con las habilidades de un generalista y a un *ethos* de servicio público compartido.

La duración máxima del contrato de cada alto directivo no tiene por qué ser uniforme para todos los Servicios y Divisiones. Podría ser elegida por el Consejo en función de las necesidades del cargo y de facilitar el

¹¹⁴ Una prohibición de repostular obligaría a descartar el capital humano especializado que ha formado el Estado y desincentivaría el esfuerzo de los altos directivos cuando se acerca el final de su contrato, pues este impedimento los estimularía a dedicar tiempo y esfuerzo a perfeccionar sus opciones de salida.

proceso de búsqueda de nuevos Jefes de Servicio y División. Por ejemplo, una regla flexible sería que el plazo máximo del contrato de un Jefe de Servicio o División sea la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro del período de seis meses que se inicia con la ascensión de un nuevo Presidente al poder. Ese esquema permitiría al Consejo de la Dirección Pública pactar contratos más breves si le parece conveniente para ciertos cargos.

El Consejo podría optar también por contratos de plazos muchos más estrechos, quizá de medio período presidencial, si ello parece conveniente al ministro o subsecretario. Esto podría ocurrir si un contrato corto induce un mayor esfuerzo del directivo, y éste no exige un aumento desmedido en la remuneración.

Considerando estos aspectos,

R.13 Se recomienda que los contratos laborales de los Jefes de Servicio y Jefes de División tengan un plazo máximo, y no sean indefinidos, con el objeto de asegurar un grado mínimo de competencia por el cargo a través de un buen desempeño. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.13a El Consejo establece un plazo máximo para cada contrato laboral firmado con un alto directivo. El Consejo podría pactar un plazo diferente para cada nombramiento. Estos plazos estarían limitados por un máximo legal, definido como la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro de seis meses desde la ascensión de un nuevo Presidente.

R.13b Se recomienda establecer que todo directivo tiene derecho a postular a otras jefaturas en los procesos de búsqueda que inicie el Consejo.

6. PROPUESTA DE REMUNERACIONES PARA LOS MÁXIMOS DIRECTIVOS

La compensación de un ejecutivo incluye al menos tres elementos. Primero, la autonomía que otorga el cargo para dar un sello personal a las acciones de la organización¹¹⁵; segundo, la opción a capitalizar el buen desempeño obtenido en el desempeño del cargo, accediendo con posterioridad a puestos de mayor nivel; y tercero, la remuneración en dinero y espe-

¹¹⁵ Véase J. Q. Wilson, "Turf" (1989), cap. 10.

cies, incluyendo en ella el sueldo, los bonos de desempeño, las indemnizaciones, las vacaciones, automóviles y otros beneficios en especie. En esta sección analizamos el tercer elemento.

Se mencionó en la sección 3 que las remuneraciones explícitas de los máximos directivos de los Servicios Públicos y Divisiones son en Chile entre un 60% y un 30% del nivel pagado por organizaciones privadas a cargos de similar responsabilidad (Rajevic *et al.*, 2000). Esta situación se ha paliado en alguna medida desconocida con suplementos informales y con autorizaciones para reducir la dedicación. Por esto, el grado de dedicación de los máximos directivos debe tratarse en forma previa a la definición de la remuneración.

6.1. Dedicación de los máximos directivos

En algunos casos una dedicación reducida, sin una reducción correlativa de la remuneración, ha sido el método usado para ajustar a la realidad del mercado laboral las remuneraciones por hora que paga el Estado. Sin embargo, por ser este acuerdo informal y por ser la dedicación difícil de medir, pueden ocurrir abusos. Sobre todo, se requiere dedicación exclusiva porque en el caso de los directivos máximos de organizaciones grandes, la dedicación parcial es ineficiente.

Se entiende por dedicación exclusiva a la prohibición absoluta de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros, y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. En principio, es conveniente exigir dedicación exclusiva a todos los altos directivos, debido al alto costo de coordinación interna que significa una dedicación parcial. El pago de remuneraciones informales por la vía de trabajos adicionales ficticios también es ineficiente porque reduce la confianza mutua entre los miembros del equipo directivo.

Sin embargo, parece conveniente admitir algunas excepciones a la dedicación exclusiva: (a) dictar clases en alguna Universidad; (b) exponer en seminarios públicos; y (c) participar en directorios de organismos y empresas, cuando se trata de actividades que el directivo desarrollaba antes de asumir el cargo y que posiblemente continúe desarrollando después de terminada esa función. En efecto, estas labores constituyen redes de seguridad en cuanto a contactos y honorarios, que reducen el riesgo para los candidatos a altos directivos. Es posible que algunos buenos candidatos estén dispuestos a considerar la aventura de ejercer un alto cargo directivo sólo si se le permite mantener una red de seguridad de este tipo.

Por otro lado, éstas y otras excepciones pueden exponer al directivo a conflictos de interés. Por ejemplo, los seminarios que dictan las autoridades atraen un público que paga, contradiciendo quizá la obligación del funcionario de anunciar sus políticas en forma abierta a todos sus conciudadanos. Del mismo modo, un puesto en un directorio puede ser otorgado por controladores que desarrollan negocios que pueden ser beneficiados por decisiones o información que un Jefe de Servicio toma o posee en razón de su cargo. Finalmente, la educación universitaria es ahora una actividad que permite pagar honorarios o participaciones significativas a los profesores que, usando la notoriedad pública que reciben de sus cargos directivos en el Estado, atraen alumnos adicionales.

Por eso, parece conveniente establecer que la identificación de las excepciones a la dedicación exclusiva, su grado de uso y el monto de remuneración que puede percibirse en esas actividades estén sujetas a normas establecidas por la Contraloría General de la República. Esta labor no puede ser encargada al Consejo de la Dirección Pública porque en la R.8 se propuso que sus miembros estén sujetos a las mismas normas que los altos directivos.

R.14 Se propone que todos los cargos de Jefe de Servicio y de División sean de dedicación exclusiva. Ella se define como la prohibición de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. Se propone establecer que las actividades exceptuadas de esta regla, su intensidad de uso y la remuneración que pueda percibirse en ellas estén gobernadas por normas establecidas por la Contraloría General de la República.

6.2. Escala de remuneraciones

Dos de los factores identificados por Evans y Rauch (1999) como determinantes de la buena calidad de la administración pública de un país, son la estabilidad de la remuneración relativa a la pagada en puestos de responsabilidad comparable en organizaciones privadas, y que esa relación sea cercana. En los años 90 Nueva Zelandia no tuvo éxito en lograr la primera meta, a pesar de haber elevado fuertemente las remuneraciones en los dos años que siguieron a su reforma en 1988. Al parecer, las necesidades fiscales, la forma que tomó la intervención del ministerio del Tesoro en la fijación de las remuneraciones de los máximos directivos, y el aumento

observado en las remuneraciones de otras organizaciones, llevaron a una significativa caída de la relación entre el monto pagado por el Estado y lo pagado en puestos alternativos (Beyer, 1998).

La Comisión estima que un elemento central de esta propuesta es que el estatuto de altos directivos genere una nueva institucionalidad para la fijación de las remuneraciones, que las defina en forma objetiva, en montos acordes a la responsabilidad, y que asegure mantener a lo largo del tiempo una relación adecuada con las pagadas por otras organizaciones a cargos similares.

Cuando se autoriza al Presidente o a sus ministros a fijar discrecionalmente las remuneraciones de los Jefes de Servicio o División, se abandona un elemento esencial del Servicio Civil y reaparece en escena el “dilema del político”: un Presidente podría consentir en aumentar en forma desmedida las remuneraciones de algunos altos directivos, y exigirles a cambio una donación para financiar las campañas electorales de la coalición, o apoyo regulatorio para conseguir donaciones. Esa estrategia es inaceptable para la ciudadanía, porque es un uso indebido de recursos públicos y además porque genera un financiamiento público a las campañas electorales que es asimétrico, pues excluye a los candidatos de oposición.

No debe sorprender, entonces, que la Constitución chilena intente impedir ese resultado. Para ello ha reservado a leyes que deben ser aprobadas por el Parlamento, además de ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la atribución de “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones... rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio... de la administración pública y demás organismos señalados” (art. 62 N° 4). Esto impide que las remuneraciones se fijen por simple decreto, o por ley originada en el Parlamento. La propuesta de esta Comisión es fortalecer el espíritu de esta norma constitucional.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que tampoco es eficiente entregar esas decisiones a la ley en su forma habitual, pues ello ha significado exigir que las remuneraciones sean uniformes para todos los directivos de una misma categoría. La ley no es un instrumento de administración ágil, y su falta de eficiencia es una de las críticas importantes al Servicio Civil clásico¹¹⁶.

Es natural aprovechar la creación del Consejo de Gestión Pública para formular una propuesta que resuelva este punto, dentro de la Constitu-

¹¹⁶ A pesar de esta coincidencia, Chile no tiene un Servicio Civil clásico, pues las remuneraciones fijadas por ley pueden ser aumentadas con honorarios y autorizando reducciones en la dedicación.

ción: cuando el Consejo busque candidatos, negociarían con ellos sus remuneraciones dentro de un marco transparente fijado por la ley. Al ofrecer una terna al Presidente para que elija, cada candidatura incluiría, además de los antecedentes del candidato y su plan inicial de trabajo, las remuneraciones que les ha fijado la Comisión.

La entrega al Consejo de la fijación de las remuneraciones cumple con el espíritu de un Servicio Civil, pues se logra que sean fijadas en forma externa al Poder Ejecutivo. Nuestra solución permite, además, el ajuste de las remuneraciones al caso individual, ventaja propia de la modalidad de contratos laborales del Servicio Civil.

Según la información disponible, la actual norma constitucional (art. 60 N° 14 y art. 62 N° 4) es compatible con el siguiente esquema general de cuatro etapas:

- a) Una ley¹¹⁷ (común) fija una escala separada de remuneraciones para altos directivos, precisando niveles, y un rango de valores mínimos y máximos para cada nivel. Posiblemente, los extremos de cada rango estarían ligados al IPC (Índice de Precios al Consumidor).
- b) La misma ley establece que, en un proceso paralelo a la selección de personal, el Consejo y el ministerio de Hacienda reevalúan el nivel que corresponde a cada cargo de directivo máximo.
- c) La misma ley señala que, al buscar candidatos para cada cargo directivo, cuya remuneración está encasillada en un grado determinado, el Consejo fija el monto ofrecido a cada candidato dentro del rango del grado, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Los montos fijados serían confidenciales, pues se trata sólo de candidatos. Sin embargo, el rango de remuneraciones de ese grado sería público.
- d) Cuando el ministro o subsecretario acepta un candidato, su remuneración, indemnización y demás beneficios deben ser los propuestos por el Consejo, y quedan fijados en el decreto de su nombramiento.

Entregar al Consejo la facultad de elegir la cifra resulta entonces compatible con la Constitución, siempre que se elija una modalidad adecuada. Las experiencias con la fijación de remuneraciones de los consejeros del Banco Central y del Tribunal Constitucional son ilustrativas de que no

¹¹⁷ Es necesaria una ley para que esta propuesta no sea declarada inconstitucional, como ocurrió con el proyecto de ley que modernizaba el sistema de remuneraciones del personal del ministerio de Obras Públicas. Véase dictamen del 28 de julio de 1998, del Tribunal Constitucional.

corresponde interpretar la elección de un valor dentro del rango como un acto que crea una remuneración nueva.

Si el rango de remuneraciones dentro de cada grado es suficiente, por ejemplo 20% del valor medio, el esquema propuesto hace posible conciliar una transparencia suficiente hacia la ciudadanía, con grados importantes de confidencialidad respecto a la remuneración exacta. Esta transparencia también es valiosa para efectos de construir confianza entre altos directivos de distintos Servicios y los funcionarios de jerarquía inferior, pues todos tendrían claro que la remuneración se fija sobre la base de criterios objetivos y justos, evitando los favoritismos.

6.3. La coordinación con Hacienda

La determinación de remuneraciones debe considerar mecanismos para impedir que el Consejo ofrezca remuneraciones excesivamente onerosas para el fisco, en su afán por conseguir los mejores candidatos. Desde luego, el Presidente puede ejercer este control en forma directa, rechazando a los candidatos que le parezcan caros. Pero parece conveniente agregar frenos más estructurados.

Por ejemplo, parece conveniente imponer, como obligación legal al Consejo, negociar remuneraciones que no superen las pagadas por otras organizaciones a puestos de responsabilidad y calificación similar. La contrapartida sería obligar al Consejo a procurar la aplicación de cláusulas de reajuste que aseguren mantener a lo largo del tiempo una relación adecuada con las remuneraciones pagadas por otras organizaciones a cargos de responsabilidad y calificación similar.

Una cuestión fundamental es cuánto influye el nivel de las remuneraciones otorgadas a los directivos máximos sobre el nivel de los salarios pagados a los demás funcionarios públicos. Si bien no se trata de más de 200 cargos, el impacto fiscal posiblemente se extienda a los directivos de segundo nivel, que son al menos 2.300 y quizá 8.400. El efecto realmente oneroso ocurre si se extiende a los 120 mil funcionarios de planta y a contrata que laboran en el Poder Ejecutivo central, y a los cien mil que laboran en municipios, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría y otros. La aspiración de mantener la remuneración de los directivos máximos alineadas a otras comparables del sector privado podría ser incompatible con la estabilidad fiscal, si las remuneraciones para directivos máximos influyeran con fuerza sobre las remuneraciones de sus numerosos subordinados.

Es posible aliviar este dilema eligiendo los mecanismos de fijación de remuneraciones para altos directivos con el objetivo de minimizar esa influencia. Para ello conviene evitar los reajustes generales para todos los altos directivos, pues son de gran notoriedad pública y permiten a otros funcionarios focalizar su aspiración salarial en una cifra concreta. En lugar de ello, puede ser preferible adoptar un mecanismo de reencasillamiento continuo en el tiempo, que genere una secuencia de ajustes pequeños y de efecto diferido, para no ofrecer eventos notorios con cifras fáciles de comparar.

Por ejemplo, se podría establecer que todos los meses el Consejo y el ministerio de Hacienda evalúen el encasillamiento de cuatro cargos de directivo máximo en la escala de remuneraciones para directivos. Los cargos analizados en cada mes serían elegidos en forma rotativa, tomando en cuenta un calendario acordado. Así, cada 50 meses (poco más de cuatro años) los 200 altos cargos serían reencasillados, manteniendo el vínculo con las remuneraciones alternativas.

Esta evaluación se realizaría a base de antecedentes sobre las remuneraciones alternativas para las capacidades indicadas en el perfil de esos cargos, y sobre la disponibilidad de fondos públicos manifestada por Hacienda. En caso de un conflicto de criterios que postergue el reencasillamiento en más de una semana, la ley podría disponer que la decisión quede en manos del Presidente de la República.

El grado asignado a un cargo debería tomar en cuenta que la satisfacción de prestar servicio público tienta a muchos a aceptar remuneraciones menores —quizá 30% menores— que en cargos equivalentes en el sector privado.

Una modificación del grado de un cargo sólo debería afectar al próximo seleccionado al cargo, pues es conveniente respetar el contrato laboral acordado inicialmente con el actual ocupante. Asimismo, al no tener efectos inmediatos, el reencasillamiento de un cargo perdería notoriedad.

Además, una vez nombrado un directivo máximo, el reajuste anual de su remuneración sería fijado por el Consejo a base de la evolución de las remuneraciones en cargos equivalentes en otras organizaciones, según estudios tradicionales de remuneraciones. Estos movimientos, sin embargo, sólo podrían ocurrir al interior del grado donde está el cargo, y estarían sujetos a los valores mínimo y máximo dados por el rango de ese grado. Debido a la existencia de este tope, no se justifica que Hacienda intervenga en estos ajustes, pues se trata simplemente de cumplir con el compromiso legal de mantener las remuneraciones alineadas, dentro del rango permitido por la escala.

Cuando la escala de remuneraciones se diseña asignando al grado 1 el nivel más alto, no es posible seguir a los organismos privados en los aumentos de salarios por encima del grado 1, sin modificar la ley. Pero una ley que proponga esa modificación resulta políticamente impresentable, pues sería un beneficio casi personalizado, además de fiscalmente costosa porque podría gatillar una demanda general por aumentos en las remuneraciones de todos los funcionarios públicos.

Para eludir esta restricción política, se propone que la escala de remuneraciones para altos directivos asigne el grado 1 a su nivel *más bajo*, por ejemplo 50 a 60 UF (unidades de fomento) al mes, y que las remuneraciones aumenten con el número del grado. Los incrementos de remuneración de un grado al siguiente deberían ser fijados por la ley.

Para cumplir los preceptos de la Constitución, el grado más alto de la escala también debe ser fijado en la ley, y no por decreto o reglamento. Sin embargo, el nivel máximo puede ser determinado en forma flexible a través de una fórmula. Parece razonable aprovechar el mecanismo que ya existe para fijar una remuneración del presidente del Banco Central, para fijar el grado más alto de esta escala. Por ejemplo, el grado más alto permitido por la ley podría fijarse anualmente como la remuneración obtenida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. Esto no significa que ese grado vaya a ser ocupado por un directivo, pues es probable que ningún puesto sea encasillado a un grado tan alto.

En suma, la Comisión propone:

R.15 Se propone que una ley disponga un proceso especial de fijación de remuneraciones para los máximos directivos de los Servicios Públicos y las Divisiones de los Ministerios. Se propone que ese proceso conste de dos elementos: Primero, una escala especial de remuneraciones para ellos, que precise la remuneración del grado mínimo y del grado máximo y un rango de valores mínimos y máximos para la remuneración de cada grado. Segundo, un proceso para encasillar a cada puesto de directivo máximo a un grado de esa escala. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.15a Asignar el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijar la remuneración mínima de ese grado en el equivalente de 50 UF (\$925.000 en junio de 2001).

R.15b Fijar el incremento de la remuneración mínima entre cada par de grados contiguos, en el 5% de la remuneración mínima del grado anterior.

R.15c Fijar como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración mínima calculada según la R.15b esté 5% o menos por debajo de la remuneración mensual promedio percibida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. El grado máximo se determinaría todos los años.

R.15d Fijar la remuneración máxima de cada grado en un valor superior en un 20% a la remuneración mínima del mismo grado.

R.16 Se recomienda que el reencasillamiento de un cargo de directivo máximo dentro de la escala de remuneraciones requiera la aprobación conjunta del Consejo y del ministerio de Hacienda. También se propone que ese proceso sea permanente y continuo en el tiempo, de forma que complete un ciclo de reencasillamiento de todos los cargos cubiertos dentro de un ciclo de 4 años de duración, de acuerdo a un calendario acordado por el Consejo y el ministerio de Hacienda, e informado anualmente al Congreso. En caso de un conflicto de criterios que postergue el reencasillamiento de algún cargo en más de una semana respecto al calendario, se propone que la ley entregue al Presidente de la República la responsabilidad de decidir el criterio a seguir en ese puesto. Se propone que un reencasillamiento no afecte la remuneración del ocupante del cargo a esa fecha, mientras no venza el plazo de ese contrato.

También se propone que la ley establezca como obligación al Consejo de la Dirección Pública y al ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable en comparación a las pagadas por empresas y corporaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar. También se propone que tomen en cuenta que el honor asociado al servicio público permite pagar remuneraciones menores, y que tomen en cuenta la situación fiscal.

R.17 Se propone que la ley otorgue al Consejo de la Dirección Pública la facultad de incluir, en algunos contratos que acuerde con los directivos máximos, cláusulas que permitan al Consejo aplicar ajustes ocasionales y uniformes, posiblemente diferenciados a las remuneraciones de cada grupo de directivos máximos, sobre la base de la evolución de las remuneraciones en grupos de cargos equivalentes en empresas y corporaciones, determinados según el criterio del propio Consejo. En todo caso, los montos de estos ajustes siempre estarían limitados por la remuneración máxima que permite la escala para el grado indicado en el contrato de trabajo con el actual ocupante.

R.18 Se propone que cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, publicite el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado. Cuando seleccione a un candidato, se propone que fije también la remuneración que le ofrece, en forma confidencial, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Si el candidato acepta esa remuneración, su nombre podrá ser sugerido al ministro o subsecretario, como parte de la terna.

El Consejo dictaría normas generales para cubrir los demás detalles. Por ejemplo, una podría disponer que, al ocurrir el reencasillamiento de un puesto, la modificación del grado sólo afecte al próximo seleccionado al cargo. También podría disponer excepciones. Otra norma podría fijar fórmulas para determinar las indemnizaciones extraordinarias por despido, asignando cada cargo a una de las categorías que establezca. Otra norma fijaría fórmulas para determinar las vacaciones y otros beneficios.

También sería conveniente que el Consejo de Dirección Pública haga públicos los datos principales de los estudios de remuneraciones que contrate. Sin embargo, sería preferible que no publicara estadísticas respecto al monto promedio pagado a los máximos directivos ni a la distribución de montos, pues ello podría aumentar la vinculación entre las remuneraciones pagadas a estos directivos y las pagadas a otros empleados, creando dificultades fiscales. En todo caso, el monto exacto pagado a cada directivo individual debería mantenerse siempre en reserva, para protegerlos de críticas personales y atraer más candidatos a estos puestos.

6.4. Bonos por desempeño

Entendemos incluidas, dentro del concepto de remuneración a las indemnizaciones contingentes, las cláusulas de reajuste, las vacaciones, los préstamos, las rentas y cualquier otra clase de emolumentos o beneficios.

Existen tres factores técnicos que hacen más difícil la definición y la medición del desempeño en el sector público, que en las grandes organizaciones privadas:

- a) Existe una multiplicidad mucho mayor de mandantes: las demandas ciudadanas por bienes públicos son agregadas por una red de agentes, y no por un individuo. Los agregadores son el Presidente, los ministros, los parlamentarios y los partidos políticos y facciones. Todos ellos son mandantes de la administración del Estado, directa o indirectamente;

- b) Como las demandas ciudadanas por bienes públicos son heterogéneas y contradictorias, su agregación por la red indicada se traduce en metas múltiples y contradictorias para los servicios públicos. Las metas no pueden ser reducidas a una meta única, como “crear valor”, como ocurre en las empresas privadas; y
- c) En muchos Servicios y Divisiones es relativamente más difícil observar la producción y también es más difícil observar el resultado final de la acción del Servicio, es decir, su aporte al cumplimiento de esas múltiples metas, en comparación a la mayoría de las organizaciones privadas.

Cuando se identifica un servicio público donde la definición de metas es simple y donde además es factible observar el aporte del Servicio al cumplimiento de esas metas, es recomendable analizar su privatización, o al menos la licitación de una concesión para prestar el servicio. Así, es razonable suponer que en los servicios y divisiones que no pueden ser privatizados al menos uno de estos tres problemas técnicos será limitante.

Esta realidad explica la ausencia de indicadores únicos y objetivos para medir el desempeño de los directivos del Estado central. Esta ausencia, a su vez, es un obstáculo importante para el uso de bonos por desempeño absoluto, como veremos.

Es natural que el bono sea determinado por el superior, que en este caso es el ministro del ramo o el subsecretario. Pero esto presenta problemas de fondo en el sector público, pues la autoridad política puede exigir al alto directivo favores a cambio de un mayor bono, que van desde emplear a un recomendado político hasta colaborar en la aplicación de una regulación para forzar una donación política. Esta posibilidad justifica la norma observada en todo Servicio Civil bien diseñado: las remuneraciones de los directivos no son determinadas por la autoridad política, sino por un procedimiento objetivo.

Se podría pensar en que el Consejo de Dirección Pública decida el monto del bono por desempeño, pero ello no corresponde porque ese Consejo no es el superior directo que fija las metas, tampoco evalúa el desempeño, y además tiene mucha menos información que el superior directo. Pero si ninguna autoridad puede decidir el bono por desempeño, entonces, en general no parece factible conceder bonos por desempeño absoluto a los Jefes de Servicio y División.

Sin embargo, la mezcla en que ocurren estos tres problemas técnicos tiene composiciones diversas, abriendo un espacio al bono por desempeño absoluto. La famosa tipología de servicios públicos propuesta por Wilson (1989) distingue entre:

- 1) Servicios “de producción”: es posible observar en forma relativamente precisa tanto la producción (o el insumo, como trabajo), como los resultados que interesan al mandante.
- 2) Servicios “artesanales”: no es posible observar la producción (ni el insumo, como trabajo), pero se observan los resultados que interesan al mandante.
- 3) Servicios “procedimentales”: se observa la producción (o el insumo, como trabajo), pero no es posible observar los resultados que interesan al mandante.
- 4) Servicios “de supervivencia”: no es posible observar ni la producción (ni el insumo, como trabajo), ni tampoco los resultados que interesan al mandante.

En los servicios del primer grupo (“de producción”), los bonos por desempeño absoluto podrían usarse sin provocar los problemas descritos antes, pues sería posible fijar su monto con un mecanismo objetivo que cautele los intereses de la ciudadanía¹¹⁸. Para estos efectos, sería conveniente encargar al Consejo la labor técnica de identificar a aquellos escasos servicios públicos donde la producción es observable en forma objetiva. Sólo en esos casos se podría admitir el pago de bonos por desempeño absoluto a su directivo máximo. Es conveniente que esta labor sea realizada por el Consejo y no por autoridades de la coalición de gobierno, pues ellos podrían sufrir conflictos de interés al desempeñarla.

Para los demás servicios, puede ser interesante recurrir a bonos por desempeño relativo. Los bonos de desempeño absoluto no son indispensables para la eficiencia económica, pues el premio al desempeño también puede ser provisto por incentivos relativos, en la forma de una promoción a un cargo mejor en otra organización. Si el desempeño es percibido como bueno por otros empleadores eventuales, el directivo obtendrá una mejor remuneración en su próximo trabajo, sea en los sectores público, privado o sin fines de lucro. Un requisito para que este mecanismo funcione es que existan mecanismos que difundan la buena gestión de los directivos máximos con mejor desempeño. El Premio a la Calidad de los Servicios Públicos, establecido en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle puede cumplir ese rol.

¹¹⁸ Esto no significa que esos servicios puedan privatizarse o entregarse en concesión, pues ello exige un requisito adicional: que la definición de metas sea simple. En un servicio de producción la fijación de metas puede ser el resultado de un proceso político complejo, pero una vez decidido un conjunto de metas, ellas pueden ser usadas para determinar un bono por desempeño absoluto.

Sobre la base de este antecedente, parece conveniente crear bonos por desempeño relativo, asociándolos a uno o más concursos anuales de calidad, organizados por el Consejo de Dirección Pública. Los concursos identificarían al subconjunto de directivos máximos con mejor desempeño relativo. Por ejemplo, estos bonos se pagarían al 50% de los directivos máximos que exhiban mejor desempeño. Por eso,

R.19 Se propone que la ley admita dos tipos de bonos por desempeño para los Jefes de Servicio y División, los cuales no son excluyentes entre sí:

- a) *por desempeño absoluto, que sólo se entregarían en Servicios y Divisiones respecto de los cuales el Consejo dictamine que sus metas son observables en forma objetiva.*
- b) *por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.*

Se propone que en ambos casos corresponda al Consejo aprobar el mecanismo para fijar el monto del bono.

7. PROPUESTA PARA LOS DIRECTIVOS DE SEGUNDO NIVEL

Los directivos de segundo nivel, muchos de los cuales son de la exclusiva confianza del Jefe de Servicio, son numerosos en Chile en la actualidad, como muestra el Cuadro N° 1, superando los 2.300 cargos de planta. Ellos forman la espina dorsal de la capacidad administrativa del Estado chileno. Por ello, para asegurar la eficiencia del Estado se debe poner atención a su selección, remoción, remuneración y evaluación de desempeño.

7.1. Identificación del segundo nivel de directivos

Resulta necesario definir en forma precisa cuáles son los funcionarios directivos de segundo nivel a que nos referimos. Pertenecen a este grupo aquellos que han recibido de la ley facultades ejecutivas o regulatorias, sea ésta la ley orgánica del Servicio o Ministerio, u otra ley. Además,

pertenecen aquellos que ejercen funciones delegadas por el Jefe de Servicio o División, delegación que está regida por el art. 43 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575). Por ejemplo, algunos funcionarios a contrata o incluso a honorarios ejercen cargos directivos de segundo nivel por esta vía. Debemos tomar en cuenta que hoy existe la posibilidad legal de que un funcionario de segundo nivel delegue funciones en un tercer funcionario (que también podría ser remunerado con honorarios), concentrando este último facultades que en la práctica le den el rango de directivo de segundo nivel.

Debido a la amplitud de casos posibles, parece conveniente encargar al Consejo de Dirección Pública la labor de fijar criterios y definir cuáles son los cargos directivos de segundo nivel de los Servicios y Divisiones en cada momento del tiempo, y de confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Esto significa que cuando cambia el organigrama del servicio o división y cambia la distribución de poderes delegados, el Consejo tendría facultades para identificar cuáles son los cargos de segundo nivel directivo en el nuevo esquema. Desde luego, esta función del Consejo sólo corresponde cuando el Jefe del Servicio o División ha sido seleccionado con la colaboración del Consejo, porque si se trata de un jefe de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno es necesario tomar medidas diferentes, que se proponen más adelante.

A estas complejidades se debe agregar que, en la actualidad, algunos directivos de segundo nivel no dependen del Jefe de Servicio o División respectivo, sino del ministro. El motivo es que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos “para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados”. Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de “incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por cada Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio”. Potencialmente este grupo de directivos de segundo nivel podría alcanzar hasta 905 personas¹¹⁹. Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores “altamente calificados” que cada ministro puede contratar también¹²⁰, y que son cargos de confianza política, no ejecutivos.

Estos nombramientos debilitan en forma directa la línea de mando originada en el Jefe de Servicio, pues admite que el ministro designe a recomendados de diversos partidos en puestos con facultades ejecutivas

¹¹⁹ Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de $18 \times 15 + 5 \times 127 = 905$ personas máximo.

¹²⁰ Véase art. 13 del D.L. 1.608 de 1976.

que pueden ser esenciales para el desempeño del Servicio o División. Esto es contrario a los principios de cualquier Servicio Civil, y especialmente contrario a la modalidad de contratos laborales, pues dificulta responsabilizar al Jefe de Servicio por el desempeño de su organismo.

Para evitar estas situaciones, parece conveniente modificar la legislación citada, o perfeccionar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División podrá ser designado por uno o más ministros o subsecretarios, exceptuando al Jefe máximo del Servicio o División, caso en que el Consejo de la Dirección Pública colabora en su designación y fijación de remuneraciones. Para mayor precisión, sería conveniente derogar la parte correspondiente del primer inciso del art. 13 del D.L. 1.608 de 1976, y el numeral (b)(2) del art. 15 del D.L. 3.477 de 1980. Desde luego, los ministros continuarían designando los asesores de confianza política que requieran, pero ninguno de ellos podría desempeñar funciones ejecutivas. Sería conveniente que la ley especifique sanciones —quizá pecuniarias— para los funcionarios que violen esta prohibición y ejerzan funciones ejecutivas.

En resumen:

R.20 Se propone facultar al Consejo de Dirección Pública para definir criterios para identificar a los cargos directivos de segundo nivel en cada momento del tiempo, en los Servicios y Divisiones cuyo Jefe haya sido seleccionado con la colaboración del Consejo. También se propone encargar al Consejo confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Se propone modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División, que no sea su Jefe, pueda ser designado por el Presidente, o por un ministro o subsecretario. Se propone modificar esa ley para que prohíba que los asesores de confianza política de ministros y subsecretarios puedan desempeñar funciones ejecutivas en Servicios y Divisiones, y que establezca sanciones para el funcionario que las ejerza.

7.2. Selección de directivos de segundo nivel

La experiencia en todo tipo de organizaciones ha demostrado que la labor de elegir a los altos directivos de segundo nivel es una responsabilidad central del directivo máximo (Portales y Raineri, 2001). Esto permite lograr equipos donde reina la confianza mutua, donde el liderazgo es claro y donde las responsabilidades también son claras. Otra ventaja de ese esquema es que el Jefe de Servicio es completamente responsable frente a su

ministro, pues no puede aducir que el desempeño de su organización es débil porque algunos directivos de segundo nivel le fueron impuestos o “recomendados”¹²¹.

Sin embargo, el elevado número de puestos directivos de segundo nivel que ofrece el Estado chileno (entre 2.300 y 8.400, según las fuentes), hace atractivo para los partidos de cualquier coalición gobernante recomendar personas a esos puestos. Para lograrlo cuentan con cierta influencia, pues pueden negar su apoyo a un Presidente que rechace todas sus solicitudes. El Presidente sufre el “dilema del político”, pues necesita mantener el apoyo de esos partidos para mantener la gobernabilidad.

Desde luego, las medidas propuestas anteriormente alivian ese dilema. En la medida que el Consejo de la Dirección Pública tenga éxito en elevar los estándares profesionales de los Jefes de Servicio nombrados, en aumentar su independencia protegiéndolos del despido arbitrario a través de indemnizaciones, en determinar sus remuneraciones en forma autónoma, y en fortalecer su reputación laboral con premios por buen desempeño relativo, los partidos y parlamentarios perderán influencia sobre los Jefes de Servicio. En las nuevas condiciones, será más fácil que los Jefes de Servicio se nieguen a nombrar recomendados en los cargos directivos de segundo nivel, que son cruciales para que el Servicio o División tenga éxito en cumplir las metas exigidas por los ministros.

Sin embargo, hay razones para creer que, a pesar de ello, demasiados Jefes de Servicio todavía tendrían cierta vulnerabilidad a la influencia de los partidos y parlamentarios, al momento de designar a sus directivos de segundo nivel. Esto ocurre porque la capacidad de muchos Jefes de Servicio o División de cumplir sus metas no depende sólo de su compromiso y profesionalismo, sino también del apoyo de una red de actores políticos, tanto en el Congreso como en las directivas de los partidos. El éxito en alcanzar las principales metas depende con frecuencia de reformas legales (exigiendo el apoyo de parlamentarios), de reformas a reglamentos (exigiendo el apoyo de varios ministros y del Presidente) y del apoyo de la opinión pública (reportajes, columnas y editoriales favorables). Así, lograr apoyo político exige cultivar una buena relación con políticos y evitar los ataques (campana de rumores, ataques en medios de comunicación, retiro de apoyo en el Congreso) de los partidos y facciones de gobierno y de oposición.

¹²¹ Esta es la justificación de la reforma del 10 de marzo de 1990 a la Ley de Bases (18.575) y al Estatuto Administrativo (18.834), que convirtió en cargos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicio a todos los que corresponden a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio (art. 51 de la Ley de Bases).

Una ilustración reciente es el cambio de Director de Chiledeportes, ocurrido en enero de 2001. En ese caso, un partido de gobierno reclamó que la remoción de uno de los suyos atentaba contra los equilibrios. El diputado Jaime Naranjo sostuvo que el sucesor, que es políticamente independiente, “no podrá ejercer debidamente la función para la que fue nominado, porque a su juicio no resulta viable mantenerse en un cargo cuando enfrenta una fuerte presión política en contra de parlamentarios y partidos de la coalición (de gobierno)”¹²².

Debido a que el apoyo político puede ser obtenido con favores concretos, algunos Jefes de Servicio encuentran conveniente responder favorablemente a recomendaciones para nombramientos y otros favores, de parte de los partidos y facciones de la coalición de gobierno, e incluso de oposición. En caso de falta de ayuda del Jefe de Servicio, el grupo partidario que presiona prefiere cumplir su amenaza, pues así es más probable que aquél ceda frente a la siguiente petición. El grupo partidario que amenaza no requiere sacar de su puesto del Jefe de Servicio para dañarlo. Le conviene dañarlo para incentivar a ese y a otros Jefes de Servicio a entregar favores en el futuro. Por eso, un grupo partidario no reduciría sus amenazas sólo porque la presencia del Consejo de Dirección Pública impide apropiarse del puesto del Jefe de Servicio. El resultado es que el Jefe de Servicio protegido por el Consejo responde también a los partidos políticos de la coalición de gobierno, aunque en menor grado que en las condiciones legales actuales.

En estas condiciones sería imprudente facultar a todos los Jefes de Servicio para designar y remover libremente a los directivos de segundo nivel, o facultarlo para fijar libremente sus remuneraciones. Las ganancias que provee esa flexibilidad en algunos Servicios, podrían perderse si los partidos explotan su influencia sobre los demás Jefes de Servicio que necesitan su apoyo.

Parece conveniente, como en todo sistema de Servicio Civil, que el Consejo de Gestión Pública tome funciones adicionales diseñadas para enfrentar estos problemas. Una posibilidad es que actúe como “socio” de esos Jefes de Servicio en materia de designaciones y remuneraciones, otorgando a éstos un buen argumento para no ceder a las presiones de grupos partidarios.

La situación descrita *no se replica* indefinidamente al descender en la jerarquía de cargos en un Servicio o División. Consideremos un ejemplo donde un directivo de segundo nivel, por ejemplo un Jefe Regional, designa a un empleado a contrata. Es posible que algunos políticos de la zona

¹²² Véase crónica en *El Mercurio* de Santiago, 31 de enero de 2001.

apliquen sus influencias para designar a un recomendado en el puesto a contrata. Sin embargo, ese Jefe Regional puede solicitar respaldo a su Jefe de Servicio para negarse a esa solicitud, indicando que, en caso de no recibir apoyo, renegociaría las metas de desempeño que había acordado. Como el Jefe de Servicio goza de la protección del Consejo de la Dirección Pública, es probable que apoye a su Jefe Regional, poniendo fin al incidente. Por esto basta con que el Consejo proteja de la influencia partidista a *dos capas* de la cúpula de los Servicios y Divisiones, y no es necesario proteger a los eslabones siguientes de la jerarquía.

Cuando en la situación análoga se da un eslabón más arriba en la cadena de mando, el resultado tiende a ser distinto. La diferencia está en que cuando un Jefe de Servicio o División es objeto de exigencias de los partidos y parlamentarios, no puede recurrir al ministro o subsecretario del cual depende, pues éste es un político nacional que valora la unidad de la coalición de gobierno y en ciertas situaciones no querrá un conflicto con ciertos partidos. Por esto, es necesario que el Consejo proteja de la influencia partidista al menos a dos capas de la jerarquía.

La cuestión pendiente es cómo debería apoyar el Consejo a los Jefes de Servicio vulnerables, en la designación de los directivos de segundo nivel. Parece natural aprovechar las ganancias de independencia para el Jefe de Servicio o División, confiando en su mayor capacidad para eludir presiones y recomendaciones. Por eso basta con una intervención relativamente suave del Consejo. Consideramos tres opciones:

La primera es limitar la acción del Consejo a revisar o poner “visto bueno” a las decisiones tomadas por los Jefes de Servicio y División al designar a sus lugartenientes, despedirlos y fijar sus remuneraciones. Esta opción exige poco trabajo al Consejo, y ofrece al Jefe de Servicio un mecanismo sencillo para bloquear las designaciones que le soliciten los partidos de la coalición de gobierno y los parlamentarios: le bastaría con enviar una señal informal al Consejo de que desea un rechazo de una determinada designación para que éste niegue su visto bueno y la designación quede inválida. Si esto ocurre, el Jefe de Servicio puede sostener ante el partido o parlamentario que hizo lo posible y que el rechazo no es su culpa, y aquél no podrá verificar la validez de esta excusa¹²³.

Esta propuesta también toma en cuenta el peligro de que un Consejo, muy influido por la oposición, mal use la facultad de poner “visto bueno” para bloquear ciertos nombramientos en el segundo nivel, por razones partidistas. Creemos que la entrega del voto dirimente al presidente del

¹²³ Agradecemos a C. Portales y A. Raineri por sugerir este razonamiento.

Consejo, y su selección por parte del Presidente de la República, hacen improbable ese resultado. Además, la revisión y “visto bueno” tiende a ser un proceso objetivo, pues el Consejo tiene que verificar varios miles de nombramientos de segundo nivel en cada ciclo presidencial. La masividad de esta tarea asegura que ésta será delegada en su mayor parte, reduciendo el espacio a las maniobras partidistas.

Una crítica a esta opción es que el Jefe de Servicio queda con tanta ventaja en términos de información frente al Consejo, que los partidos no darían crédito a la posibilidad de que el Consejo rechace una designación sin que el Jefe de Servicio haya solicitado el rechazo. En ese caso, la revisión del Consejo sería inútil, pues no dificultaría las influencias sobre los Jefes de Servicio en cuanto al nombramiento de altos directivos de su confianza.

Una segunda opción es que el Consejo dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División deben seguir para seleccionar, despedir, fijar dedicación y fijar remuneraciones a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Esta opción se agregaría a la función anterior de revisión. Una facultad análoga es ejercida en la actualidad por la *Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) de Gran Bretaña. Su impacto es doble: por una parte, asegura un estándar mínimo de profesionalismo en las selecciones realizadas por los Servicios y Divisiones, y además reduce la ventaja de información de los Jefes de Servicio por sobre los consejeros en cuanto a la búsqueda.

Para fortalecer este resultado en cuanto a la selección, puede ser conveniente que el Consejo imponga a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, establecido por el Consejo, donde sólo serían admitidas las más serias sobre la base de su desempeño histórico, exigiendo también volúmenes razonables de facturación, personal dedicado y experiencia. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro, y establecería incompatibilidades para evitar que entren al registro empresas que incorporen como socios a las personas relacionadas con los dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno y de la oposición.

Una tercera opción es dejar en manos del Consejo la tarea de buscar a los directivos de segundo nivel en cada Servicio y División. Un problema de esta opción es que evaluar 2.000 o más nombramientos al inicio de cada presidencia es una carga de trabajo excesiva para el Consejo. Para enfrentar esa carga, se podría autorizar al Consejo a formar Consejos Delegados, algunos de carácter regional y otros de carácter funcional, pero la organización sería pesada y lenta. Además, se teme que esta opción origine solitu-

des de regionalizar los Consejos Delegados, lo que exigiría crear al menos trece de ellos, multiplicando la burocracia. Un problema grave con esta intervención del Consejo es que reduce la responsabilidad del Jefe de Servicio frente a su ministro, pues puede aducir que el Consejo le impidió formar al equipo ejecutivo que requería. Esto diluye la línea de mando del ministro al Jefe de Servicio.

Frente a estas alternativas, la Comisión optó por recomendar una fórmula mixta que combina aspectos de la primera y la segunda opciones. Ella deja la labor de selección de altos directivos, su despido, la fijación de su dedicación y la fijación de sus remuneraciones y ascensos en manos de cada Jefe de Servicio o División, y limita al Consejo a una labor de dictar normas generales, revisar las decisiones específicas y mantener el registro de empresas de selección de ejecutivos. Se trata de labores de baja intensidad de trabajo y se evitan los Consejos Delegados.

Respecto a la constitucionalidad de esta propuesta, la Comisión hace presente que hasta ahora se ha considerado constitucional el artículo 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575), a pesar de que convierte a muchos directivos de segundo nivel en cargos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto con libre despido. Por ello, no parece posible afirmar que el despido de un directivo de segundo nivel bajo estas reglas deje a este funcionario expuesto al despido arbitrario, vulnerando el art. 38 de la Constitución¹²⁴.

En el esquema que hemos recomendado, se admite la posibilidad de que el Presidente de la República designe directamente a un Jefe de Servicio o División, después de rechazar dos temas propuestas por el Consejo de Dirección Pública (véase la R.10g). El nombramiento de los directivos de segundo nivel por parte de ese Jefe de Servicio es incompatible con un Servicio Civil, pues ello admitiría que la coalición gobernante designe a recomendados de diversos partidos en estos puestos, a través de una persona de confianza política, como es el Jefe nombrado directamente por el Presidente. Por ello, en estos casos, la designación de los directivos de segundo nivel no puede seguir el camino recién propuesto, que es apropiado sólo para los Jefes de Servicio que fueron parte de una terna seleccionada por el Consejo de la Dirección Pública.

Además, para desincentivar al Presidente de la República a designar directamente Jefes de Servicios o Divisiones, es conveniente que la ley

¹²⁴ Véase Opinión de la ministro Sra. Luz Bulnes en el dictamen del Tribunal Constitucional del 28 de julio de 1998 sobre el proyecto de ley que creaba "funciones críticas" en el ministerio de Obras Públicas, en fojas 138 y 137. Véase también Opinión de los ministros Sres. Juan Colombo y Hernán Álvarez en fojas 141.

niegue las ventajas de un servicio civil de contratos laborales a los directivos y funcionarios que designe un Jefe de exclusiva confianza política, cualquiera sea su nivel directivo o profesional.

Para ello, la ley podría disponer el siguiente régimen laboral para los directivos y funcionarios de cualquier nivel seleccionados por un Jefe de exclusiva confianza política: Primero, esos nombramientos no podrían contar con la colaboración del Consejo; Segundo, las remuneraciones de todos los funcionarios designados por un Jefe de exclusiva confianza política estarían sujetas a la Escala Única de Remuneraciones; Tercero, los contratos laborales de todos los funcionarios designados por un Jefe de exclusiva confianza política se registrarían por el Estatuto Administrativo (Ley 18.834) y por tanto gozarían del grado de inamovilidad que éste concede. Esto es necesario para evitar el sistema de premios vía cargos.

Esto implica reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para quitar la calidad de cargos de exclusiva confianza a aquellos que alguna ley haya encargado nombrar a los Jefes de Servicio y División designados sin la colaboración del Consejo.

Desde luego, el respeto a los contratos ya firmados exige que, si un Jefe de exclusiva confianza política confirma en su actual puesto a un directivo de segundo nivel que fue designado por un Jefe seleccionado con la colaboración del Consejo, que cuenta con un contrato laboral no vencido que cumple las normas que el Consejo había establecido a la fecha de su firma, este contrato siga vigente.

Por ello,

R.21 Se propone que el Consejo supervise la selección de directivos de segundo nivel en los Servicios y Divisiones cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo, incluyendo la determinación de su dedicación, su remuneración y su despido. Se propone que esa supervisión se ejerza dictando normas generales y aprobando los nombramientos específicos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión, para los Servicios cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo:

R.21a La ley encarga la selección de directivos de segundo nivel y su despido a cada Jefe de Servicio o División, sobre la base de las normas dictadas por el Consejo. Este Jefe define el perfil de los cargos directivos de segundo nivel.

R.21b El Consejo revisa la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato seleccionado, la dedicación y la remuneración negociada

para cada directivo de segundo nivel en Servicios y Divisiones. En caso de observar una discordancia entre esos elementos, el Consejo bloquea la designación, la que levantará más adelante si el Jefe de Servicio justifica adecuadamente el caso. Este bloqueo será confidencial.

R.21c Se faculta al Consejo para dictar pautas específicas para cada Jefe de Servicio y División para efectos de seleccionar, despedir y fijar dedicación a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen.

R.21d El Consejo podrá imponer a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar, para seleccionar ciertas categorías de directivos, los servicios de empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro. Éste sería establecido por el Consejo sobre la base de requisitos generales que el propio Consejo definiría. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro.

R.22. Se propone reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para privar de la calidad de exclusiva confianza a los cargos que según alguna ley sean de designación de algún Jefe de Servicio o División nombrado por el Presidente de la República sin la colaboración del Consejo.

7.3. Compensación para directivos de segundo nivel

Se propuso anteriormente que el Consejo dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar remuneraciones a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen, incluyendo posibles bonos de desempeño. Esas pautas pueden tomar en cuenta el tamaño de cada Servicio o División y demás condiciones específicas.

Desde luego, esas remuneraciones deben corresponder a grados conocidos de la escala de remuneraciones para altos directivos, propuesta en la sección anterior, para mantener la transparencia pública. Además, cada Servicio debe reencasillar periódicamente cada cargo de segundo nivel en la escala, de acuerdo a un proceso supervisado por el Consejo. Finalmente, cada vez que se busquen candidatos para llenar un cargo de segundo nivel, el comité de búsqueda debería fijar la remuneración de cada uno sobre la base de sus calificaciones y méritos, dentro del rango del grado asignado al cargo. El Jefe de Servicio elegiría entre los candidatos.

Interesa evitar que los ajustes de remuneraciones para los directivos máximos se traduzcan en incrementos idénticos para los directivos de segundo nivel. El Consejo podría tomar medidas para lograr esto, como por ejemplo exigir a los directivos máximos aplicar procesos independientes de fijación y ajuste de remuneraciones, en forma descentralizada, basados en estudios especializados para su rubro. Podría evitarse que las fechas de estos procesos coincidan con las fechas del proceso de ajuste de remuneraciones aplicado a los directivos máximos.

El tema más importante es cuánto influye el nivel de las remuneraciones otorgadas a los 2.300 a 8.400 directivos de segundo nivel sobre el nivel de los salarios pagados a los demás funcionarios públicos. El efecto es oneroso si se extiende a los 120 mil funcionarios de planta y a contrata que laboran en el Poder Ejecutivo central, y más aún si se hace extensivo a los cien mil funcionarios de municipios, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría y otros. Por eso, es necesario que el ministerio de Hacienda participe en los procesos de reencasillamiento para que pueda controlar el gasto público.

Para evitar proveer de puntos focales notorios a otros trabajadores, sería conveniente que Hacienda negocie los reencasillamientos de los directivos de segundo nivel, en forma separada con cada Jefe de Servicio o División, y distribuida en el tiempo, de manera ocasional o periódica, según sea su política. Debido a la preponderancia del interés fiscal en negociaciones que en su conjunto involucran a miles de cargos el rol del Consejo en esta materia debería ser solamente asesor. En todo caso, el Consejo debería mantener su rol en el diseño de los contratos laborales de los directivos de segundo nivel, donde puede promover la meta de que las remuneraciones sean similares a las pagadas por organizaciones privadas comparables.

Para conciliar estas demandas la Comisión propone lo siguiente:

R.23 Se propone que el Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar las remuneraciones y beneficios de los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Se propone que las remuneraciones de los directivos de segundo nivel siempre correspondan a un grado de la escala de remuneraciones para altos directivos propuesta en la R.11, elegido sobre la base de las calificaciones y méritos de cada uno.

Se propone que si los contratos de un Servicio o División con directivos de segundo nivel incluyen ajustes periódicos en función del movimiento del promedio de remuneraciones pagadas por organizaciones com-

parables, la ley exija que estos ajustes sean presentados por separado por el Jefe de Servicio o División al ministerio de Hacienda y al Consejo, de acuerdo a un calendario establecido en conjunto y que deba obtener la aprobación de ambos para tener efecto.

Se propone que el reencasillamiento de cargos directivos de segundo nivel requiera de la aprobación del ministerio de Hacienda, aunque podrá contar con la asesoría técnica del Consejo de la Dirección Pública. Para ello, el ministerio de Hacienda deberá establecer el calendario y forma en que procesará las solicitudes de los Jefes de Servicio y División.

R.24. Se propone que en los Servicios y Divisiones donde el Presidente de la República haya designado directamente al Jefe, sin la colaboración del Consejo, los funcionarios que ese Jefe designe se sujeten al Estatuto Administrativo, y sus remuneraciones se sujeten a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la remuneración de un subsecretario.

RESERVAS, ACLARACIONES Y VOTOS DE MINORÍA

Nicolás Majluf

Estimo que la recomendación R.13, que se refiere a fijar plazos máximos en los contratos laborales de Jefes de Servicio y Jefes de División, es innecesaria. En mi opinión, el propósito de esa recomendación es garantizar un cierto grado de renovación en la planta directiva, pero ella se consigue sin dificultad a través de otros dos mecanismos contenidos en las demás recomendaciones:

- 1) Los Jefes de Servicio y División pueden ser removidos en cualquier momento; y
- 2) Hay una renovación natural de estos Jefes cuando cambia el gobierno, que normalmente es muy extensa.

La aceptación de mi propuesta requiere modificar además la recomendación R.16, que se refiere al reencasillamiento de los cargos directivos cada cuatro años. En el documento de la Comisión se sugiere que cuando se reencasille un cargo, esto no afecte la remuneración del ocupante actual. Mi propuesta es que el Consejo y el Ministerio de Hacienda dicten una norma general para establecer la forma y plazo en que debe ajustarse la remuneración del ocupante actual cuando se cambie el grado de su cargo.

Jorge Rosenblut

Las proposiciones de la Comisión cuentan con mi respaldo. Estimo que tal vez no deberían ser aplicadas a todos los directivos máximos que actualmente son parte del Gobierno Central. Una parte de esos funcionarios deberían a la brevedad depender de los respectivos intendentes y, en algunos casos, de los alcaldes. La aplicación de un proceso descentralizador eficiente haría que muchos de los actuales cargos de Directivos Superiores pasen a depender del Intendente respectivo, por ejemplo, los Serviu (MIN-VU) y los jefes regionales de Vialidad (MOP). Del mismo modo, un profundo proceso descentralizador podría permitir que muchos Jefes de Servicios de Salud (que son 29 en todo el país), así como los de Educación, dependan de los intendentes de su región o de los alcaldes.

Las ventajas que para esos Jefes de Servicio y División representa la aplicación de las recomendaciones de la Comisión son grandes, tanto en materia de remuneraciones, como de autonomía y de respaldo al *ethos* de servicio público. Esas ventajas se extienden a los directivos de segundo nivel de esas reparticiones, incidiendo significativamente en la capacidad de gestionar con eficiencia. Se deduce que mientras las recomendaciones de la Comisión no se apliquen al nivel regional y municipal en forma comparable al nivel central, esas asimetrías de remuneraciones y autonomía tendrán el efecto de bloquear la regionalización de Chile, pues contarán con la oposición, legítima creo yo, de los Servicios y Divisiones a descentralizar.

Al respecto, se sugiere reestudiar las reformas propuestas para adaptarlas al nivel regional. En paralelo se puede promover la discusión con el Gobierno del presente Informe, de manera que puedan ser aplicadas a nivel central y regional en forma simultánea.

Se sugiere en la práctica, agregar una etapa previa al proceso de aplicación de las reformas propuestas, donde se puedan identificar los Servicios y Divisiones que más adelante serán transferidos al nivel regional, para eximirlos de la aplicación de la reforma, mientras se aprueba el reestudio aquí propuesto. En esa etapa previa también podría ser conveniente incorporar a la cobertura del Consejo a algunos cargos que definen políticas en el nivel regional, como es el caso de los Serplacs (MIDEPLAN), que por pertenecer a ese nivel no son parte del ámbito de la propuesta de la Comisión.

Eugenio Tironi

Las proposiciones de la Comisión cuentan con mi respaldo. Sin embargo, no estoy de acuerdo con la recomendación R.19, que se refiere a posibles sistemas de incentivo económicos para los Jefes de Servicio y División, que utilizarían bonos por desempeño absoluto y relativo, y que recomienda entregar al Consejo la autoridad para decidir la entrega de esos bonos y para aprobar el mecanismo que fijaría su monto.

Estimo que introducir cualquier sistema de “bono por desempeño” a la más alta dirección pública fomenta unilateralmente un solo tipo de incentivo (el de carácter económico), lo que podría provocar distorsiones imprevisibles en un sistema —el Estado— donde intervienen también otros factores de incentivo. Por eso, propongo eliminar la recomendación R.19 por completo.

RESUMEN DE PROPOSICIONES

R.1 Se recomienda aplicar a los altos directivos del Estado central chileno una versión del modelo de Servicio Civil con Contratos Laborales. Este consta de los siguientes elementos:

- a) Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de responsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.*
- b) La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.*
- c) Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.*
- d) Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.*
- e) Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.*
- f) Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.*

R.2 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde los ministros, subsecretarios o cualquier otra persona de confianza política encargan la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a empresas privadas de selección de ejecutivos, pues esa medida no satisface la R.1.

R.3 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Presidente encarga la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado a una Oficina Central de Altos Directivos que dependa del Presidente de la República, pues no satisface la R.1.

R.4 La Comisión no recomienda un estatuto de altos directivos donde el Senado o el Congreso deban prestar su aprobación a cada uno de los candidatos a máximo directivo de los órganos ejecutivos del Estado, propuestos por el Presidente, pues ello es insuficiente para satisfacer la R.1.

R.5 La Comisión considera que una institución autónoma del Presidente y del Congreso, que colabora en la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado, es la única que permite satisfacer la R.1; además puede evitar la creación de una doble línea de mando que reduce la eficiencia y diluye la responsabilidad política por el buen desempeño del Estado. Por eso recomienda crear esta institución autónoma, que denominamos Consejo de la Dirección Pública.

R.6 Se propone que la integración del Consejo de la Dirección Pública concilie los múltiples objetivos expuestos en el texto que antecede. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.6a El Consejo de la Dirección Pública está integrado por seis personas, inamovibles en el cargo por un tiempo igual a la duración de dos períodos presidenciales. Sólo pueden ser consejeros personas con reconocida experiencia y conocimientos en administración de empresas o corporaciones, públicas o privadas.

R.6b El Consejo se renueva por mitades. El período de una mitad de los consejeros vence al iniciarse el segundo año de cada período presidencial.

R.6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la

República encuentre al asumir algún consejero afín. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.

R.6d Los miembros en ejercicio del Consejo, incluyendo los salientes, proponen al Presidente de la República una terna, para que éste elija un tercer miembro del Consejo. Esta elección debe realizarse en forma previa a la indicada en la R6c.

R.6e El Consejo de la Dirección Pública tiene un presidente, designado de la siguiente forma: Apenas el proceso de elección presidencial determine un ganador, el Presidente de la República deberá designar a un nuevo presidente del Consejo, de entre los miembros en ejercicio. En el desempeño de esta función, el Presidente de la República deberá velar para que el nuevo presidente del Consejo brinde la mayor colaboración al siguiente Presidente de la República.

R.6f El Consejo toma decisiones con el voto favorable de cuatro de sus miembros, salvo empate a tres votos, en cuyo caso prima el voto del presidente del Consejo.

R.6g Transición. En la primera designación de miembros del Consejo, la mitad de los miembros es designada por el período faltante hasta la segunda designación. En la designación inicial, los seis miembros son propuestos por el Presidente de la República al Senado en un solo grupo, que debe recibir la aprobación de tres quintos del Senado. Una mitad de los miembros iniciales queda en funciones sólo hasta el segundo año del ejercicio del siguiente Presidente de la República y la otra mitad hasta el segundo año del ejercicio del Presidente de la República subsiguiente.

R.7a Se recomienda que los cargos de consejeros en el Consejo de Dirección Pública sean de dedicación de tiempo completo, pero con autorización para realizar algunas actividades adicionales, más amplias que las permitidas a los máximos directivos (véase R.14), y que reciban una remuneración atractiva fijada con una fórmula. Se recomienda otorgar al Consejo flexibilidad para subcontratar labores con empresas privadas de selección de personal.

R7b. Se recomienda imponer a los consejeros la obligación de presentar un Informe Anual al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara, donde rindan cuenta de las actividades que han realizado para cumplir con las metas del Consejo. El Senado y la Cámara encargarían estudios externos sobre la calidad de las decisiones pasadas del Consejo en cuanto a las ternas de candidatos propuestos.

R.8a Se recomienda que todo cargo de consejero en el Consejo de Dirección Pública sea incompatible con el desempeño de cargos directivos

en partidos políticos o candidaturas, con el desempeño de cargos de elección popular, de cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sus ministros y subsecretarios, con el desempeño de cargos de ejecutivo máximo en empresas públicas, de cargos controladores en entidades privadas que tengan relaciones económicas de magnitud significativa con el Estado y de cargos de dirigente gremial. Se propone extender estas incompatibilidades a un año anterior a la designación y a los tres años posteriores al abandono del cargo. Además los consejeros deberían tener cumplida la edad de 40 años a la fecha de su designación, estarían obligados a mantener una conducta ética intachable, y tendrían que sujetarse a obligaciones de abstención en materias en que puedan tener conflictos de interés.

R.8b Se recomienda aceptar, con una sola excepción, la circulación de personas entre los cargos de altos directivos y los cargos que ocupan quienes siguen una carrera política, sea como diputado, senador, ministro, subsecretario, intendente, gobernador, secretario regional ministerial, miembro de directiva de partido político, concejal, alcalde o asesor de confianza de cualquiera de los anteriores.

La excepción es que se propone encargar al Consejo la labor de diseñar y aplicar limitaciones a los ocupantes de los altos puestos directivos que tienen una fuerte presencia en los medios de comunicación masivos o allegan un número significativo de votos, con el objeto de que los recursos electorales del puesto no sean usados para promover candidaturas a cargos de elección popular. Estas limitaciones deben ser uniformes para todos los cargos directivos en cada categoría, y deben estar definidas antes del evento analizado. Ilustrativamente, se podrían incluir en el contrato laboral de los altos directivos que ocupan los puestos previamente calificados en esa categoría, compromisos especiales de conducta y la aceptación de un período de espera de un año entre el abandono del alto puesto directivo y la inscripción para postular a cargos de elección popular.

R.9a Se propone que las facultades del Consejo en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y Jefes de División se limiten a sugerir al Presidente de la República una terna para que éste elija. Se propone que el Presidente tenga la facultad de rechazar la terna y designar por su cuenta, sujeto a ciertas restricciones.

R.9b Se propone sustituir el actual art. 42 inciso 3 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) en cuanto exige que los Jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República, y modificar en forma concordante el art. 7° del Estatuto

Administrativo. En reemplazo, se propone establecer que los Jefes superiores de servicio y división sean designados y removidos de acuerdo a lo propuesto en las R.10 y R.11.

R.10 Se recomienda precisar en la ley un procedimiento de selección que otorgue prioridad al mérito sobre la afinidad partidaria, que fortalezca la línea de mando y que asegure la neutralidad partidaria en el perfil exigido a los candidatos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.10a Apenas venza el nombramiento de un Jefe de Servicio o División, o cuando el ocupante del cargo haya renunciado, o cuando el Presidente de la República haya solicitado la renuncia, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca. El Consejo excluye exigencias de afinidad partidaria, directas o indirectas.

R.10b Para cada directivo superior, el Consejo designa un panel de tres personas que colaboren con el ministro para definir el perfil del cargo en cuestión y realizar la búsqueda de la persona indicada. El perfil debe incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político.

Ese panel debe incluir a un miembro del Consejo y a dos expertos en búsqueda de ejecutivos, uno de los cuales podría ser un funcionario del Consejo. El grado de recurso a funcionarios internos versus expertos externos se hace a base de normas y pautas que establece el Consejo y que son públicas.

R.10.c La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexter- nos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea. En caso de hacerlo, el ministro debe agregar un mínimo de dos candidatos adicionales. En la labor de búsqueda el panel podría subcontratar mediante licitación el apoyo de empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos, y de expertos consultores, según lo exija la carga de trabajo. El panel hace una propuesta de hasta cinco candidatos al Consejo.

R.10d El Consejo selecciona una lista de tres candidatos, de entre las 5 recomendaciones del panel. Esa terna es presentada al ministro en forma confidencial.

R.10e Dentro de un plazo máximo de dos semanas, el Presidente de la República, por recomendación del ministro, designa al Directivo Superior de entre los tres candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.

R.10f Si el ministro rechaza la terna o el plazo de dos semanas se cumple sin una decisión del mismo, la terna se entiende rechazada y el Consejo realiza una nueva búsqueda. La nueva terna no puede repetir más de un candidato con la anterior. La segunda búsqueda puede ser rechazada por el ministro. Si la segunda terna no recibe un pronunciamiento favorable del ministro dentro de dos semanas, también se entenderá rechazada. En ambos casos, el Presidente de la República deberá optar entre encargar una tercera búsqueda al Consejo, o designar directamente a una persona de su exclusiva confianza sin la intervención del Consejo de la Dirección Pública, a través de un decreto firmado por el ministro del Interior, de Hacienda y del ramo y publicado en el Diario Oficial. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que será igual a la remuneración de un subsecretario, pues ellos son de igual confianza política. Los directivos de segunda línea que nombre este Jefe también serían afectados, como se propone en la R.22 y la R.24.

R.10g Cuando la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública, supere el 50%, el Presidente no podrá nombrar directamente una persona de su confianza. Una vez cumplido el 50%, el cargo será ocupado por el primer candidato de la terna, es decir, quién, a juicio del Consejo, es el mejor candidato. Se propone un límite análogo, también de 50%, a la fracción de Jefes de División que puede ser designada directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública.

R.11 Se recomienda que la remoción de los Jefes de Servicio y Jefes de División sea una facultad de libre uso del Presidente en ejercicio, aunque sujeta a requisitos que concilien los objetivos de mérito y de fortalecimiento de la línea de mando. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.11a La remoción ocurre previo informe del ministro del ramo, o del subsecretario, según la dependencia.

R.11b El sucesor es elegido con la colaboración del Consejo de la Dirección Pública.

R.11c El directivo removido recibe una indemnización extraordinaria, pactada con el Consejo de la Dirección Pública para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral por un cambio de política de un mismo Presidente.

R.11d El monto de las indemnizaciones extraordinarias es fijado por el Consejo con una norma general que tome en cuenta remuneración, permanencia en el cargo y otros factores objetivos.

R.11e La circunstancia de haberse pagado una indemnización extraordinaria es pública, pero el monto individual es reservado. El Consejo publica estadísticas respecto al promedio del monto de las indemnizaciones extraordinarias.

R.11f La ley dispone que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciben la indemnización ordinaria. La ley exige que, a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el contrato laboral reduzca el monto de la indemnización extraordinaria a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese mismo contrato, por cada mes transcurrido.

R.12 Se recomienda establecer que las remociones de Jefes de Servicio y División solicitadas por un Presidente recién asumido, o las ocurridas por término del período del contrato, no den origen a la indemnización extraordinaria propuesta en la R.11, sino a una indemnización ordinaria pactada con el Consejo para esos eventos. Se propone que su monto individual sea confidencial.

R.13 Se recomienda que los contratos laborales de los Jefes de Servicio y Jefes de División tengan un plazo máximo, y no sean indefinidos, con el objeto de asegurar un grado mínimo de competencia por el cargo a través de un buen desempeño. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.13a El Consejo establece un plazo máximo para cada contrato laboral firmado con un alto directivo. El Consejo podría pactar un plazo diferente para cada nombramiento. Estos plazos estarían limitados por un máximo legal, definido como la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro de seis meses desde la ascensión de un nuevo Presidente.

R.13b Se recomienda establecer que todo directivo tiene derecho a postular a otras jefaturas en los procesos de búsqueda que inicie el Consejo.

R.14 Se propone que todos los cargos de Jefe de Servicio y de División sean de dedicación exclusiva. Ella se define como la prohibición de ejercer libremente la profesión y de realizar trabajos remunerados para otros empleadores o contratantes, nacionales o extranjeros y la prohibición de realizar otros trabajos remunerados para el mismo contratante. Se propone establecer que las actividades exceptuadas de esta regla, su intensidad de uso y la remuneración que pueda percibirse en ellas estén gobernadas por normas establecidas por la Contraloría General de la República.

R.15 Se propone que una ley disponga un proceso especial de fijación de remuneraciones para los máximos directivos de los Servicios Públicos y las Divisiones de los Ministerios. Se propone que ese proceso conste de dos elementos: Primero, una escala especial de remuneraciones para ellos, que precise la remuneración del grado mínimo y del grado máximo y un rango de valores mínimos y máximos para la remuneración de cada grado. Segundo, un proceso para encasillar a cada puesto de directivo máximo a un grado de esa escala. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

R.15a Asignar el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijar la remuneración mínima de ese grado en el equivalente de 50 UF (\$925.000 en junio de 2001).

R.15b Fijar el incremento de la remuneración mínima entre cada par de grados contiguos, en el 5% de la remuneración mínima del grado anterior.

R.15c Fijar como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración mínima calculada según la R.15b esté 5% o menos por debajo de la remuneración mensual promedio percibida por el presidente del Banco Central durante el año calendario anterior, en moneda de igual poder adquisitivo. El grado máximo se determinaría todos los años.

R.15d Fijar la remuneración máxima de cada grado en un valor superior en un 20% a la remuneración mínima del mismo grado.

R.16 Se recomienda que el reencasillamiento de un cargo de directivo máximo dentro de la escala de remuneraciones requiera la aprobación conjunta del Consejo y del ministerio de Hacienda. También se propone que ese proceso sea permanente y continuo en el tiempo, de forma que complete un ciclo de reencasillamiento de todos los cargos cubiertos dentro de un ciclo de 4 años de duración, de acuerdo a un calendario acordado por el Consejo y el ministerio de Hacienda, e informado anualmente al Congreso. En caso de un conflicto de criterios que postergue el

reencasillamiento de algún cargo en más de una semana respecto al calendario, se propone que la ley entregue al Presidente de la República la responsabilidad de decidir el criterio a seguir en ese puesto. Se propone que un reencasillamiento no afecte la remuneración del ocupante del cargo a esa fecha, mientras no venza el plazo de ese contrato.

También se propone que la ley establezca como obligación al Consejo de la Dirección Pública y al ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable en comparación a las pagadas por empresas y corporaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar. También se propone que tomen en cuenta que el honor asociado al servicio público permite pagar remuneraciones menores, y que tomen en cuenta la situación fiscal.

R.17 Se propone que la ley otorgue al Consejo de la Dirección Pública la facultad de incluir en algunos contratos que acuerde con los directivos máximos, cláusulas que permitan al Consejo aplicar ajustes ocasionales y uniformes, posiblemente diferenciados a las remuneraciones de cada grupo de directivos máximos, sobre la base de la evolución de las remuneraciones en grupos de cargos equivalentes en empresas y corporaciones, determinados según el criterio del propio Consejo. En todo caso, los montos de estos ajustes siempre estarían limitados por la remuneración máxima que permite la escala para el grado indicado en el contrato de trabajo con el actual ocupante.

R.18 Se propone que cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, publicite el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado. Cuando seleccione a un candidato, se propone que fije también la remuneración que le ofrece, en forma confidencial, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Si el candidato acepta esa remuneración, su nombre podrá ser sugerido al ministro o subsecretario, como parte de la terna.

R.19 Se propone que la ley admita dos tipos de bonos por desempeño para los Jefes de Servicio y División, los cuales no son excluyentes entre sí:

(a) por desempeño absoluto, que sólo se entregarían en Servicios y Divisiones respecto de los cuales el Consejo dictamine que sus metas son observables en forma objetiva.

(b) por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección

Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.

Se propone que en ambos casos corresponda al Consejo aprobar el mecanismo para fijar el monto del bono.

R.20 Se propone facultar al Consejo de Dirección Pública para definir criterios para identificar a los cargos directivos de segundo nivel en cada momento del tiempo, en los Servicios y Divisiones cuyo Jefe haya sido seleccionado con la colaboración del Consejo. También se propone encargar al Consejo confeccionar y publicar estadísticas regulares al respecto. Se propone modificar la Ley de Bases de la Administración del Estado, disponiendo que ningún funcionario de un Servicio o División, que no sea su Jefe, pueda ser designado por el Presidente, o por un ministro o subsecretario. Se propone modificar esa ley para que prohíba que los asesores de confianza política de ministros y subsecretarios puedan desempeñar funciones ejecutivas en Servicios y Divisiones, y que establezca sanciones para el funcionario que las ejerza.

R.21 Se propone que el Consejo supervise la selección de directivos de segundo nivel en los Servicios y Divisiones cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo, incluyendo la determinación de su dedicación, su remuneración y su despido. Se propone que esa supervisión se ejerza dictando normas generales y aprobando los nombramientos específicos. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión, para los Servicios cuyo jefe fue seleccionado con la colaboración del Consejo:

R.21a La ley encarga la selección de directivos de segundo nivel y su despido, a cada Jefe de Servicio o División, sobre la base de las normas dictadas por el Consejo. Este Jefe define el perfil de los cargos directivos de segundo nivel.

R.21b El Consejo revisa la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato seleccionado, la dedicación y la remuneración negociada para cada directivo de segundo nivel en Servicios y Divisiones. En caso de observar una discordancia entre esos elementos, el Consejo bloquea la designación, la que levantará más adelante si el Jefe de Servicio justifica adecuadamente el caso. Este bloqueo será confidencial.

R.21c Se faculta al Consejo para dictar pautas específicas para cada Jefe de Servicio y División para efectos de seleccionar, despedir y fijar dedicación a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen.

R.21d El Consejo podrá imponer a los Servicios y Divisiones la obligación de contratar, para seleccionar ciertas categorías de directivos, los servicios de empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro. Éste sería establecido por el Consejo sobre la base de requisitos generales que el propio Consejo definiría. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro.

R.22. Se propone reformar el art. 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575) para privar de la calidad de exclusiva confianza a los cargos que según alguna ley sean de designación de algún Jefe de Servicio o División nombrado por el Presidente de la República sin la colaboración del Consejo.

R.23 Se propone que el Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dicte las pautas generales que los Jefes de Servicio y División seleccionados con la colaboración del Consejo deben seguir para fijar las remuneraciones y beneficios de los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen. Se propone que las remuneraciones de los directivos de segundo nivel siempre correspondan a un grado de la escala de remuneraciones para altos directivos propuesta en la R.11, elegido sobre la base de las calificaciones y méritos de cada uno.

Se propone que si los contratos de un Servicio o División con directivos de segundo nivel incluyen ajustes periódicos en función del movimiento del promedio de remuneraciones pagadas por organizaciones comparables, la ley exija que estos ajustes sean presentados por separado por el Jefe de Servicio o División al ministerio de Hacienda y al Consejo, de acuerdo a un calendario establecido en conjunto y que deba obtener la aprobación de ambos para tener efecto.

Se propone que el reencasillamiento de cargos directivos de segundo nivel requiera de la aprobación del ministerio de Hacienda, aunque podrá contar con la asesoría técnica del Consejo de la Dirección Pública. Para ello, el ministerio de Hacienda deberá establecer el calendario y forma en que procesará las solicitudes de los Jefes de Servicio y División.

R.24. Se propone que en los Servicios y Divisiones donde el Presidente de la República haya designado directamente al Jefe, sin la colaboración del Consejo, los funcionarios que ese Jefe designe se sujeten al Estatuto Administrativo, y sus remuneraciones se sujeten a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la remuneración de un subsecretario.

ANEXO 1:
LISTADO DE JEFATURAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DIVISIONES
AL 31 DE MAYO DE 1998

1. Número de Servicios que Reportan a Ministros: 132
 2. Número de Divisiones que Reportan a Subsecretarios: 85
- Total: 217

1. Servicios que reportan a ministros

AL MINISTRO DEL INTERIOR

1. Oficina Nacional de Emergencia
2. Dirección de Seguridad Pública e Informaciones
3. Servicio Electoral

AL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

4. Dirección de Fronteras y Límites de Estado
5. Instituto Antártico chileno

AL MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

6. Servicio Nacional de Pesca
7. Servicio Nacional del Consumidor
8. Fiscalía Nacional Económica
9. Instituto Nacional de Estadísticas
10. Servicio Nacional de Turismo
11. Comisión Nacional de Riego
12. Superintendencia de Electricidad y Combustibles

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

13. Comisión Nacional del Medio Ambiente

AL MINISTRO DE HACIENDA

14. Dirección de Presupuestos
15. Tesorería General de la República
16. Servicio de Impuestos Internos
17. Dirección de Aprovisionamiento del Estado
18. Casa de Moneda
19. Servicio Nacional de Aduanas
20. Superintendencia de Valores y Seguros
21. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

22. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
23. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
24. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
25. Junta Nacional de Jardines Infantiles
26. Consejo de Rectores
27. Consejo Superior de Educación

AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

28. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
29. Servicio Nacional de la Mujer
30. Instituto Nacional de la Juventud
31. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
32. Programa de Vialidad y Transporte Urbano
33. Fondo Nacional de la Discapacidad FONADIS
34. Agencia de Cooperación Internacional AGCI

AL MINISTRO DE JUSTICIA

35. Servicio Nacional de Menores
36. Gendarmería de Chile
37. Servicio Médico Legal
38. Registro Civil e Identificación
39. Fiscalía Nacional de Quiebras
- 40-43. Corporaciones de Asistencia Judicial (son 4 en total)

AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS

44. Dirección de Obras Portuarias
45. Dirección de Obras Hidráulicas
46. Dirección de Aeropuertos
47. Coordinador General de Concesiones
48. Dirección General de Aguas
49. Dirección de Planeamiento
50. Dirección de Arquitectura
51. Dirección de Vialidad
52. Superintendencia de Servicios Sanitarios
53. Instituto Nacional de Hidráulica
54. Dirección de Contabilidad y Finanzas

AL MINISTRO DE AGRICULTURA

55. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
56. Instituto de Desarrollo Agropecuario
57. Corporación Nacional Forestal
58. Servicio Agrícola y Ganadero

- 59. Servicio Nacional de Riego
- 60. Instituto de Investigaciones Agropecuarias
- 61. Fondo de Investigación Agropecuaria
- 62. Fundación de Comunicación y Cultura del Agro

AL MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 63. Dirección del Trabajo
- 64. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- 65. Dirección General Crédito Prendario
- 66. Superintendencia de Seguridad Social
- 67. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
- 68. Instituto de Normalización Previsional
- 69. Dirección de Previsión de Carabineros
- 70. Caja de Previsión de la Defensa Nacional

AL MINISTRO DE SALUD

- 71-99. Servicios de Salud (son 29 en total)
- 100. Instituto de Salud Pública
- 101. Fondo Nacional de Salud
- 102. Central de Abastecimiento de Servicios de Salud
- 103. Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional

AL MINISTRO DE MINERIA

- 104. Comisión Chilena del Cobre
- 105. Servicio Nacional de Geología y Minería
- 106. Comisión Chilena de Energía Nuclear

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 107-118. Servicios de Vivienda y Urbanización (son 12 en total)
- 119. Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización
- 120. Parque Metropolitano

AL MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

- 121. Junta de Aeronáutica Civil

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

- 122. Consejo Nacional de Televisión
- 123. Instituto Nacional de Deportes de Chile
- 124. Dirección Administrativa Presidencia de la República

AL VICEPRES. EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO)

- 125. Corporación de Investigación Tecnológica
- 126. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo

127. Instituto Nacional de Normalización
128. Centro de Información de Recursos Naturales
129. Instituto de Fomento Pesquero
130. Instituto Forestal
131. Servicio de Cooperación Técnica
132. Comité de Inversiones Extranjeras

2. Divisiones que reportan a subsecretarios

Se detectaron varias “Divisiones” que corresponden a administración general y asesoría jurídica, de importancia aparentemente menor a las divisiones que prestan servicios públicos, que son el foco de esta propuesta. Para evitar contabilizar un exceso del primer tipo de divisiones, se las agrupó bajo el título convencional “Administración y Asesoría”.

AL SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

1. División Seguridad y Participación Ciudadana
2. División Gobierno Interior
3. Administración y Asesoría
 - División Económica
 - División Informática
 - División Jurídica

AL SUBSECR. DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

4. División Evaluación y Cuentas Públicas de la Descentralización
5. División Fortalecimiento Institucional y Financiero
6. División Políticas de Regionalización y Descentralización
7. División Apoyo Administrativo

AL SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

8. Dirección General de Política Exterior
9. Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración
10. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
11. Dirección General de Asuntos Culturales
12. Academia Diplomática de Chile
13. Dirección General Administrativa

AL SUBSECRETARIO DE GUERRA

14. Defensa Civil de Chile
15. Dirección General de Movilización Nacional
16. Instituto Geográfico Militar
17. FAMAE
18. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

AL SUBSECRETARIO DE MARINA

19. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
20. Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante
21. ASMAR

AL SUBSECRETARIO DE AVIACIÓN

22. Dirección General de Aeronáutica Civil
23. Servicio Aerofotométrico de la FACH.
24. ENAER

AL SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA

25. Propiedad Industrial
26. Cooperativas
27. Comercio Exterior
28. Política Comercial e Industrial
29. Estudios Económicos
30. Administración y Asesoría
Asesoría Jurídica

AL SUBSECRETARIO DE PESCA

31. División de Desarrollo Pesquero
32. División Administración Pesquera
33. Administración y Asesoría
División Jurídica
Departamento Administrativo

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

34. División Relaciones Políticas e Institucionales
35. División Coordinación Interministerial
36. División Jurídico-Legislativa
37. División de Reforma y Modernización del Estado
38. División Estudios
39. Administración y Asesoría
División Administración General

AL SUBSECRETARIO DE HACIENDA

40. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

41. División de Educación General
42. División de Educación Superior
43. División de Cultura
44. Centro de Perfeccionamiento Experim. e Invest. Pedagógicas

- 45. Administración y Asesoría
 - División de Planificación y Presupuesto
 - Departamento Jurídico

AL SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

- 46. División de Planificación Regional
- 47. División de Planificación, Estudio e Inversiones
- 48. División Social
- 49. Administración y Asesoría
 - División Jurídica
 - División Administración y Finanzas

AL SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

- 50. División Judicial
- 51. División Defensa Social
- 52. División Jurídica
- 53. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS

- 54. Dirección General de Obras Públicas

AL SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

- 55. División Subsecretaría de Agricultura

AL SUBSECRETARIO DE BIENES NACIONALES

- 56. División de Catastro
- 57. División de Constitución de Propiedad Raíz
- 58. Administración y Asesoría
 - División Administrativa
 - División Jurídica
 - División de Bienes Nacionales

AL SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

- 59. División Subsecretaría del Trabajo

AL SUBSECRETARIO DE PREVISIÓN SOCIAL

- 60. División Subsecretaría de Previsión Social

AL SUBSECRETARIO DE SALUD

- 61. División Atención Primaria
- 62. División Salud Ambiental
- 63. División Salud de las Personas
- 64. Comisión Nacional del SIDA

- 65. Oficina de Emergencias y Catástrofes
- 66. División Presupuesto y Administración
- 67. Unidad Gestión de Servicios
- 68. División Inversiones y Desarrollo Red Asistencial
- 69. División Recursos Humanos, Comisión Médica de Reclamos

AL SUBSECRETARIO DE MINERÍA

- 70. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas
 - División Jurídica
 - División Planificación y Desarrollo

AL MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA

- 71. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Energía

AL SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 72. División Desarrollo Urbano
- 73. División Política Habitacional
- 74. División Técnica de Est. y Fom. Habitacional
- 75. Administración y Asesoría
 - División Administrativa
 - División de Informática
 - División Finanzas
 - División Jurídica

AL SUBSECRETARIO DE TRANSPORTES

- 76. División de Operaciones
- 77. División de Planificación Estratégica
- 78. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas

AL SUBSECRETARIO DE TELECOMUNICACIONES

- 79. División Concesiones
- 80. División Fiscalización
- 81. División Política Regulatoria y Estudios
- 82. Administración y Asesoría
 - División Administración y Finanzas
 - División Jurídica

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

- 83. División de Organizaciones Sociales
- 84. División Secretaría de Comunicación y Cultura
- 85. División Administración y Finanzas

ANEXO 2:
BENEFICIO Y COSTO FISCAL DE ESTA PROPUESTA:
ESTIMACIÓN PRELIMINAR

Este apéndice analiza en forma preliminar el impacto fiscal de la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP sobre contratos y remuneraciones de altos directivos públicos. Es necesario advertir que un impacto fiscal es diferente de una evaluación social, pues el primero no considera los efectos sociales que no llegan directamente a las cuentas fiscales, como mayor calidad del servicio público, menores costos para los usuarios de los servicios públicos, mayor imparcialidad de los funcionarios públicos y menor uso del sistema de premios vía cargos. El impacto fiscal sólo anota los impactos directos en el fisco.

Los beneficios fiscales de la propuesta pueden ser estimados a partir de los resultados de Evans y Rauch (1999), estudio citado en la Introducción: si Chile hubiera tenido un sistema de selección y remuneración de altos directivos comparable al que tuvo Hong-Kong, habría subido su tasa de crecimiento del PIB en 1,5 puntos porcentuales al año. Esto equivalía, a fines de diciembre de 2000, a unos 1.050 millones de dólares al año. Considerando que la recaudación tributaria crece en forma proporcional al PIB, y que en Chile la carga tributaria es cercana al 18% del PIB, se deduce que esta reforma genera un ingreso fiscal adicional de $0,18 \times 1.050 = 190$ millones de dólares al año, aproximadamente.

Conviene mencionar que los resultados de Evans y Rauch (1999) son válidos para un período muestral de 20 años, en el cual se mezclan efectos de ajuste de stock por una sola vez y efectos que aumentan la tasa de crecimiento en forma permanente. No intentamos separar esos efectos. En forma conservadora, esta cifra de beneficios debe entenderse válida para un horizonte de 20 años.

Agrupamos los costos fiscales de esta propuesta en los siguientes cuatro ítems:

- a) el presupuesto del Consejo de la Dirección Pública incluyendo consejeros, personal, administración y subcontratos a empresas de selección de personal;
- b) el incremento de remuneraciones para la porción de los 200 directivos máximos que sería elegida con la colaboración del Consejo (excluyendo a quienes no sean elegidos directamente por el Presidente de la República, pues sus remuneraciones no son parte de la propuesta analizada);

- c) el incremento de remuneraciones para la porción de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o Divisiones cuyo directivo máximo sea seleccionado con la colaboración del Consejo (nuevamente excluimos a los demás, por la misma razón); y
- d) el gasto en honorarios para empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel.

La estimación de estos costos está sujeta a incertidumbres significativas. Por eso, nuestra estimación sólo puede ser considerada preliminar.

En el ítem (a), las remuneraciones de 6 consejeros son, según la propuesta, iguales al promedio entre la de un ministro de estado y la de un miembro del Consejo del Banco Central. Suponemos que esto alcanza a unos \$ 7 millones al mes (bruto, equivale a unos \$ 4,7 millones al mes líquido). A esto agregamos el gasto en sueldos del personal propio del Consejo, que incluiría otras 16 personas con un sueldo promedio de \$ 2 millones al mes (bruto). Suponemos que el costo de administración, incluyendo arriendo de oficinas, depreciación del equipamiento, depreciación de automóviles y servicios varios, es un 70% del gasto en personal, llevando el total a $(6 \times 7 + 16 \times 2) \times 12 \times 1,70 = \$ 1.510$ millones al año.

La mayor parte del trabajo de búsqueda de candidatas a Jefes de Servicio y División sería externalizada. En forma preliminar, suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatas puede ser externalizada a un costo promedio de 3 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos máximos alcanza a \$ 6 millones al mes (bruto), y el 75% de los 200 directivos máximos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es $0,75 \times 200 \times (1,3/4) \times 3 \times 6 = \$ 878$ millones/año. El total del gasto estimado para el ítem (a) alcanza a \$ 2.388 millones de pesos al año.

En el ítem (b) consideramos un incremento de remuneraciones de \$ 3,0 millones al mes (bruto) para el 75% de los 200 directivos máximos, que suponemos es la fracción elegida con la colaboración del Consejo. Esto excluye a quienes no sean elegidos directamente por el Presidente de la República, pues sus remuneraciones no son parte de esta propuesta. El incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, más el costo tributario de transformar remuneraciones informales como honorarios de diversos tipos en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de $0,75 \times 200 \times 3,0 \times 12 = \$ 5.400$ millones/año.

En el ítem (c) consideramos el incremento de remuneraciones para el 75% de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o Divisiones cuyo directivo máximo es seleccionado con la colaboración del Consejo. Nuevamente excluimos a los directivos de segundo nivel que dependen de Jefes designados directamente por el Presidente de la República, pues, según nuestra propuesta, ellos deben sujetarse a la Escala Única de Sueldos. Suponiendo que el sueldo bruto promedio de los directivos de segundo nivel alcanza en la actualidad a \$ 1,5 millón al mes (bruto), consideramos un incremento de remuneraciones de \$ 1,0 millón al mes (bruto), pues según la información disponible (Rajevic *et al.*, 2000) las remuneraciones efectivas de los directivos de segundo nivel son las más atrasadas en comparación a las pagadas por otras instituciones comparables. También aquí el incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, sin considerar la transformación de honorarios en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de $0,75 \times 2.300 \times 1,0 \times 12 = \$ 20.700$ millones/año.

En el ítem (d) consideramos el gasto en empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel. Suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatos tiene un costo promedio de 2 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos de segundo nivel alcanza a \$ 2,5 millones al mes (bruto), y el 75% de los 2.300 directivos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es $0,75 \times 2.300 \times (1,3/4) \times 2 \times 2,5 = \$ 2.803$ millones/año.

Reuniendo los cuatro ítemes, el costo fiscal total alcanza a \$ 31.291 millones al año, del cual 66% corresponde al ítem (c) y el resto a la suma de los demás ítemes. Usando un tipo de cambio de \$ 630 por dólar, el costo fiscal total alcanza a 50 millones de dólares al año.

Aunque el beneficio fiscal directo fuera sólo la mitad de los 180 millones de dólares al año de mayor recaudación, que ya hemos justificado, se encuentra que el impacto fiscal resultaría claramente positivo, pues sobrarían al menos 40 millones de dólares al año, que el fisco podría destinar a otros fines de bien social.

Conviene insistir en que estas cifras son muy inferiores al beneficio social de la propuesta, pues al menos el 82% del incremento del PIB logrado por la mayor eficiencia del Estado no llega a manos del fisco. Esto significa que la sociedad civil recibe beneficios por al menos 870 millones de dólares al año, por encima del impacto fiscal analizado aquí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristía, Ricardo. Declaraciones. *El Mercurio*, 9 de marzo de 2001, p. B6.
- Banco Mundial. *El Estado en un Mundo en Transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington D.C., 1997.
- Beyer, H. "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda". *Documento de Trabajo* N° 280 del Centro de Estudios Públicos, mayo 1998, Santiago.
- Bogdanor, V. "El Financiamiento Político en Gran Bretaña". En S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, diciembre, 2000.
- Comisión de Reforma del Estado del CEP. "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política". En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento de la Actividad Política*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. [También en *Estudios Públicos*, N° 78 (2000).]
- Costa, R. "Propuestas de Solución en Materias de Personal y Plantas Municipales". En M. Cifuentes y C. Larroulet (eds.), *El Gobierno de las Personas*. Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo.
- CIMGP (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública) (editor). *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- CIMGP. "Gerencia Pública: Elementos para un Debate: Análisis Comparativo de la Gerencia Pública en 21 países". Documento de Trabajo, Santiago, abril, 1998.
- CIMGP y DIPRES (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda) (editores). *Recursos Humanos en el Sector Público*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1999.
- Contraloría General de la República. "Informe sobre Contratos a Honorarios". Entregado a H. Diputados Lily Pérez y Víctor Pérez, oficio del 13 de octubre, Santiago de Chile.
- Cox, Maximiliano. Declaraciones. *El Mercurio* de Santiago, 11 de abril de 2001, p. C5.
- Dargie, C. y R. Locke. "The British Senior Civil Service". En E. Page y V. Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press, 1999.
- Dirección de Presupuestos. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*. Marzo 2000.
- Egaña, Rodrigo. Declaraciones. *El Mercurio*, 23 de enero de 2001, p. B18.
- Evans, P. y J. Rauch. "Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, Vol. 64, octubre, 1999.
- Geddes, B. *Politician's Silemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- Gil, F. G. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969.
- Gribbin, A. "Change in Command Brings Plethora of New Bureaucrats". *The Washington Times*, 15 de enero, 2001, www.washtimes.com.
- Johnson, R. y G. Libecap. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. The University of Chicago Press, 1994.
- El Mercurio*. "PS Defiende su Derecho a Cargo en Chiledeportes: Agitada Reunión en La Moneda", 30 de enero de 2001, p. C1.
- El Mercurio* de Santiago, 26 de enero 2001, p. A5.
- Light, Paul. www.brookings.org
- Marcel, M. "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, noviembre, 2001.

- Meyer, J. y D. Meyer. "Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile". *Documento de Trabajo* N° 326, Centro de Estudios Públicos, agosto, 2001.
- Molina, Ignacio. "Spain: Still the Primacy of Corporatism?" En Edward C. Page y Vincent Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press, 1999.
- Montes, Carlos. "Dirección Pública y Mundo Político". En CIMPG (ed.), *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Morgan, G. "Reformas al Sistema de Selección y Remuneraciones en Gran Bretaña". En CIMPG (editor), *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Dolmen Ediciones, 1998.
- Office of the Civil Service Commissioners (OCSC). www.open.gov.uk/ocsc/
- Orloff, A. S. *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States 1880-1940*. The University of Wisconsin Press, 1994.
- Orrego, Claudio. "Introducción". En CIMPG (ed.), *Dirección Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Orrego, C. y otros. "Proyecto de Ley Que Crea Un Sistema de Gerencia Pública". Secretaría del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, mayo, 1999.
- Page, E. y V. Wright. *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press 1999.
- Palma, Andrés. "Lo Político en los Criterios de Selección". En CIMPG (ed.), *Dirección Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Portales, C. y A. Raineri. "Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile". En Salvador Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: CEP, 2002.
- Prats, J. "Regímenes Laborales y Sistema de Mérito". En CIMPG y DP (ed.), *Recursos Humanos en el Sector Público*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1999.
- PRME (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado). "Estatuto para la Alta Dirección Pública". Mimeo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 9 de noviembre.
- Rajevic, E., F. Goya y C. Pardo. "Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública". *Documento de Trabajo* N° 310 del Centro de Estudios Públicos, noviembre, 2000.
- Rehren, A. "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile". *Documento de Trabajo* N° 305, Centro de Estudios Públicos, junio, 2000.
- Rouban, Luc. "The Senior Civil Service in France". En Edward C. Page y Vincent Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press, 1999.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (ed.). *Guía de Ministros 2001*. Santiago, mayo, 2001.
- Tribunal Constitucional. Dictamen del 28 de julio de 1998 sobre proyecto de Ley que creaba "funciones críticas" en el Ministerio de Obras Públicas, 1998.
- Valdés, Salvador. (ed.). *Reforma del Estado. Vol. I: Financiamiento Político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They do it*. New York: Basic Books, 1989. □