

# ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 92

PRIMAVERA

2003

---

**Felipe Larraín**

*Comisión de Verdad Histórica  
y Nuevo Trato: Opinión de  
Minoría*

**Lucas Sierra**

*La Constitución y los indígenas en  
Chile: Reconocimiento individual  
y no colectivo*

**José Zalaquett**

*"No hay mañana sin ayer":  
Análisis de la propuesta  
del Presidente Lagos  
sobre derechos humanos*

**Quentin Skinner**

*Un tercer concepto de libertad*

**Christian Larraín**

*Supervisión financiera:  
Lecciones del caso Inverlink*

**Ernesto Tironi**

*Las PYMES en las exportaciones  
chilenas y los acuerdos con Europa  
y EE.UU.*

**Jorge Gregoire y Salvador Zurita**

*Desarrollo y perspectivas de la  
securitización en Chile*

**Andrés Gómez-Lobo, Constanza  
Pantaleón, Hernán Frigolett, Sergio  
García y Paulina Valenzuela**

*Los beneficios sociales y ambientales  
de limitar la entrada de vehículos  
diesel livianos en la ciudad de  
Santiago*

**Ronald Fischer y Andrea Repetto**

*Método de selección y resultados  
académicos*

**Andrés Pereyra**

*Competencia en telefonía móvil en  
Uruguay*

---

**Joaquín Fernandois**

*La persistencia del mito: Chile en el huracán de la guerra fría (Patricia Verdugo:  
Allende: Cómo la Casa Blanca Provocó su Muerte; Peter Kornbluh: Los EE.UU. y el  
Derrocamiento de Allende. Una Historia Desclasificada)*

*Propuesta de derechos humanos del gobierno del Presidente Ricardo Lagos*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

## COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO: OPINIÓN DE MINORÍA\*

**Felipe Larraín**

En enero de 2001 fue creada la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con el fin de preparar un informe que diera cuenta de la historia de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile, y sugiriera propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permitiese avanzar hacia un nuevo trato entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad chilena toda. La Comisión sesionó en forma plenaria y también se constituyó en grupos de trabajo por áreas temáticas y por etnias. Felipe Larraín Bascuñán fue Coordinador del Grupo de Desarrollo Económico y Social. La Comisión elaboró un Informe final, el que fue presentado a consideración del Presidente de la República en octubre de 2003 (el texto del informe se puede encontrar en [www.gobierno.cl/verdad/historica/presentacion.html](http://www.gobierno.cl/verdad/historica/presentacion.html)).

En las páginas que siguen se reproduce el voto de minoría de Felipe Larraín Bascuñán, quien se abstuvo de suscribir el Informe final por discrepar con varias de sus recomendaciones.

---

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. MA y Ph. D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Entre 1997 y 1999 fue profesor titular visitante de la cátedra Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard. Ha sido consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

\* Sobre las propuestas contenidas en el Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, véase también en esta edición el artículo de Lucas Sierra “La Constitución y los Indígenas en Chile: Reconocimiento Individual y No Colectivo”.

Tengo un profundo respeto por los pueblos originarios de Chile, por quienes los conforman y por su cultura. Me preocupa profundamente la situación de pobreza y postergación que viven muchos de sus miembros, y pienso que la sociedad chilena y el Estado tienen un deber para con ellos. La deuda más importante con el mundo indígena es que muchos no han tenido las posibilidades reales de salir de la pobreza, no han podido acceder al trabajo y no han podido darles una educación adecuada a sus hijos, lo que les ha impedido insertarse adecuadamente en la vida del país. Es así como de acuerdo a la última encuesta CASEN, alrededor del 32% de los que se declaran indígenas están bajo la línea de pobreza, en circunstancias que la pobreza afecta a menos del 20% de los no indígenas. Por supuesto, también existe una deuda de respeto a ellos como personas, a su cultura y a sus tradiciones.

Por estas razones acepté con gusto la invitación del Presidente de la República a participar en la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. Para funcionar más eficientemente, la Comisión trabajó principalmente en grupos de trabajo que abordaron distintas áreas: histórica, de legislación e institucionalidad, de desarrollo económico y social, y de los distintos pueblos indígenas. Por encargo del presidente de la Comisión, don Patricio Aylwin, asumí con entusiasmo como coordinador del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social. En nuestro Grupo participaron activamente 10 personas, incluyendo representantes de las etnias originarias y expertos en temas indígenas. De ese trabajo surgió un documento de análisis que sirvió de base para varias de las propuestas que acompañan el Informe de la Comisión. Suscribo plenamente el documento de nuestro Grupo de Trabajo.

Creo, al mismo tiempo, que el Informe final de la Comisión contiene muchas propuestas positivas para mejorar la condición de los pueblos originarios. Sin embargo, el Informe contiene también una serie de ideas y propuestas que no comparto, ya sea porque pienso que ellas pueden exacerbar las tensiones entre los pueblos indígenas y el resto del país, porque propenden a una visión de separación más que de integración, porque pueden ir en contra de la preservación de su propia cultura, o porque comprometen el desarrollo económico y social de los miembros de las etnias originarias. Creo que el camino adecuado para un nuevo trato es el de la integración de los indígenas a la sociedad chilena, una integración que entrega oportunidades y que —a la vez— es completamente respetuosa respecto de sus tradiciones y su cultura. Mi visión es, por tanto, integradora. Dista, así, tanto de la separación como de la asimilación. Por ello, y actuando responsablemente, me veo en la obligación de presentar esta opi-

nión de minoría. En lo que sigue intentaré desarrollar los argumentos en que se basan las discrepancias aludidas.

### 1. La verdad histórica

Parte del mandato de la Comisión ha sido informar acerca de la historia de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile. Es innegable que han existido en nuestra historia numerosos atropellos contra los derechos humanos, políticos y propietarios de los indígenas. Sin embargo, con el correr del tiempo estos graves problemas han tendido a corregirse. No completamente, pero sí en la dirección correcta. A su vez, la historia tiene distintas interpretaciones. No hay una verdad única aceptada por todos. Existe una perspectiva indígena que, por supuesto, es respetable y distinta de la que tienen los que no lo son. Y así como los no indígenas no pueden imponer su versión, tampoco puede suceder al revés.

El propio Informe de la Comisión así lo consigna al señalar: “No es fácil juzgar la historia con imparcialidad y menos reconstruirla con fidelidad estricta. La Comisión está consciente de esas dificultades y está además advertida de la inevitable relatividad del relato y la reconstrucción histórica. Podemos saber, en lo esencial, cuáles fueron los hechos; pero no podemos aspirar a reconstruir a cabalidad el sentido que les asignaban quienes fueron entonces sus partícipes. Acciones y eventos que hoy día juzgamos con severidad pudieron ser vistos por los propios actores de una manera distinta”<sup>1</sup>.

A pesar del párrafo anterior, en mi opinión el Informe muestra un enfoque sesgado de una realidad que es de por sí compleja. Ejemplo de ello es la caracterización negativa que el texto asigna a los procesos de urbanización, asalarización y educación<sup>2</sup>. En realidad, estos procesos surgen como un desarrollo natural e inevitable, que sufrieron o disfrutaron muchos chilenos, indígenas y no indígenas. Este sesgo es más complicado aún cuando además se le asigna una carga de culpabilidad generalizada y unilateral a la nación chilena, lo que aparece como una visión simplista e incompleta de un proceso muy complejo. Entiendo que ésta pueda corresponder a la percepción de la historia de un grupo de los indígenas, pero no corresponde a una visión objetiva ni generalmente aceptada.

Adicionalmente, el Informe carece de una adecuada contextualización de la realidad internacional y latinoamericana en la época. Las

---

<sup>1</sup> Informe de la Comisión, Presentación, p. 11.

<sup>2</sup> Informe, Segunda Parte, p. 518.

políticas de Estado fueron similares en toda la región latinoamericana, y se enmarcan en un contexto institucional frágil, durante la formación y consolidación de nuevas naciones amenazadas desde múltiples sectores.

## 2. Principios generales y bases para un nuevo trato

El nuevo trato que plantea la Comisión se basa, por una parte, en un estatuto jurídico especial, que se sintetiza en el reconocimiento constitucional de los indígenas como pueblos, en la existencia y reconocimiento de una serie de derechos colectivos que les son atribuibles por su condición de pueblos y en la utilización y reconocimiento de “Territorios Indígenas”, concebidos como un espacio jurisdiccional donde los pueblos indígenas hacen efectivos estos derechos; por otra parte, el nuevo trato también contiene una serie de propuestas económico-sociales. Respecto del estatuto jurídico especial, la Comisión sustenta en forma importante su propuesta en el desarrollo que ha tenido recientemente el Derecho Internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas<sup>3</sup>.

El derecho internacional indígena ha estado dominado durante la última década por la idea de la separación, concepto que se refleja en el reconocimiento de derechos colectivos y territorios indígenas como el único camino que llevaría a la preservación y respeto de las culturas indígenas. Este planteamiento parte de la premisa que sólo separando a los indígenas del resto del país ellos van a poder mantener sus culturas tradicionales intactas.

Frente a este planteamiento cabe hacerse diversas preguntas. La primera es ¿qué cultura se quiere preservar? En el caso de Chile, ¿hablamos de la de antes de la llegada de los españoles, de la que se desarrolló durante la colonia o de la que conocemos actualmente? Tal como lo reconoce el texto de la Comisión, las culturas indígenas, al igual que todas las culturas, han evolucionado, manteniendo algunas tradiciones ancestrales y adoptando otras al adaptarse a los cambios que les impone el tiempo.

Por otra parte, si se sostiene que el único camino para mantener la diversidad es la separación, el resultado puede ser la creación de *ghettos* en que se preserve la cultura ancestral a costa de una posibilidad real de progreso económico y social. Siguiendo la lógica de la premisa de la separación se llega a la conclusión de que, por ejemplo, los únicos mapuches verdaderos son los que viven del trabajo de la tierra. Sabemos que esto no es así, ya que hay una alta proporción de mapuches urbanos.

---

<sup>3</sup> Informe, Segunda Parte, pp. 517 a 521.

Es necesario resaltar que las experiencias que han tenido los países que han aplicado políticas basadas en el Derecho Internacional Indígena y en la premisa de la separación no han sido exitosas. Un ejemplo central es Australia, donde actualmente se discute la idea de deshacer el camino de la separación para volver a la política de la integración de los aborígenes a la sociedad. Esta discusión se ha generado porque los aborígenes que viven en comunidades apartadas tienen una tasa de mortalidad dos a tres veces mayor que el resto de la población, y presentan indicadores significativamente menores en educación, ingreso, vivienda, salud y acceso a servicios, que aquellos que viven integrados. La evidencia es contundente al respecto<sup>4</sup>.

Si Chile decide seguir la lógica de la separación, se corre el evidente riesgo de que el resultado final no sea la preservación de las culturas indígenas sino su ahogo y final muerte a causa de la pobreza y el inmovilismo.

Es importante reconocer que en Chile existe una parte significativa de la población indígena que se ha integrado adecuadamente a los procesos económicos y sociales de nuestra nación sin perder su condición y patrimonio cultural. Ellos han logrado progresar e integrarse sin perder su identidad y cultura, y sin sentirse parte de un proceso de asimilación forzosa. Esto se traduce en que, aunque existen señales de discriminación hacia los pueblos originarios, muchos indígenas chilenos se han desempeñado exitosamente en distintos ámbitos del quehacer nacional, incluyendo a ministros de estado, figuras del deporte y el espectáculo, empresarios y académicos.

Por lo tanto, el verdadero desafío es lograr que los indígenas se integren a la sociedad nacional gozando de sus avances y sin por ello perder su identidad. Estoy consciente de que la opción de integración con identidad puede resultar en cierto modo más difícil que la de separación, pero estoy igualmente convencido que a la larga será más fructífera. En la visión integradora, las distintas culturas estarán obligadas a dialogar sobre la base del respeto, potenciándose mutuamente, situación que se impedirá si se desarrollan separadamente. Por lo demás, y a diferencia de otros países, ya existe una importante integración del mundo indígena a la sociedad chilena.

### **3. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas**

La Comisión plantea la necesidad de reconocer constitucionalmente la existencia de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena, de sus culturas e identidades propias. Me parece del todo apropiado

---

<sup>4</sup> Al respecto pueden consultarse dos interesantes trabajos: Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination* (2001), y Gary Johns, "Breaking from the Past: New Policy for Aborigines in Queensland" (2003).

reconocer constitucionalmente a las etnias originarias de Chile, así como también establecer el deber del Estado de promover y respetar su cultura e identidad, con pleno respeto a la autonomía de sus miembros. Esto representa una reparación necesaria. Al respecto, me caben sólo dos observaciones.

Primero, la utilización constitucional de la palabra “pueblos” trae consecuencias en el ámbito del derecho que es necesario advertir<sup>5</sup>. No soy abogado, pero para efectos de este voto he intentado informarme de los elementos centrales del debate al respecto. El punto de fondo es que el uso del vocablo “pueblos” es aparentemente incompatible con lo que señala el Artículo 5° de la Constitución. Al respecto, conviene consignar la opinión del Ministro de Justicia Francisco Cumplido durante el Gobierno de don Patricio Aylwin, expresada cuando se discutió esta materia en la Cámara de Diputados el 9 de julio de 1992. Al explicar por qué se excluyó la palabra “pueblo” del reconocimiento constitucional que entonces se proponía, señaló:

La palabra “pueblo” tiene diferentes acepciones, pero es incuestionable que en la Constitución tiene una significación muy precisa: pueblo es la ciudadanía o la nación en función política. Por consiguiente, no puede asumirse el carácter de pueblo a un sector del mismo. Incluso, la propia Constitución prohíbe que un grupo de personas asuma la representación de la nación.

No se trata de desvalorizar la definición constitucional que se está proponiendo, sino de evitar cualquier duda que pueda haber en el futuro con respecto al sentido de la palabra “pueblo”. Nadie puede atribuirse la calidad de representante del pueblo o de uno de sus sectores, sino en los casos que la Constitución lo establece.

Desde entonces, el debate ha continuado sin posibilidad de acuerdo. La Comisión de Constitución del Senado despachó el primer informe al respecto en noviembre de 2001, con el siguiente texto:

La nación chilena es indivisible.

El Estado reconoce la diversidad de origen de los chilenos que forman parte de la Nación y declara su especial preocupación por las poblaciones indígenas originarias a las cuales garantiza su derecho a fortalecer los rasgos centrales de su identidad.

---

<sup>5</sup> Se hace notar la diferencia entre el uso *constitucional* de la palabra “pueblos” y su uso *coloquial*, que es muy generalizado. En este documento, por ejemplo, se usa profusamente el vocablo “pueblos”.

El texto anterior fue aprobado por 4 votos a favor (los senadores Chadwick, Diez, Hamilton y Silva Cimma) y uno en contra (el senador Aburto). Sin embargo, la Comisión tuvo muchas dificultades en acordar un texto para su segundo informe, precisamente por el uso de la palabra “pueblo”. Y dado que ninguna de las dos fórmulas planteadas a la Sala del Senado reunió el quórum calificado de 2/3 (32 senadores) necesario para su aprobación, no se ha logrado el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios de Chile. Conviene tener estos antecedentes en cuenta a la hora de proponer nuevamente el uso del vocablo “pueblos”.

Segundo, y como parte de la enmienda constitucional, el Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato establece el deber del Estado de garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural del país. Resulta debatible que corresponda al Estado garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural de un país. Si se sigue esta lógica, va ser el Estado quien decida qué culturas se van a preservar, cómo deben ser esas culturas y, por último, a través de qué mecanismos deben ser preservadas.

El Estado no tiene el derecho de imponer cierto tipo de vida a sus ciudadanos, aunque el fin sea preservar una cultura. ¿No debiera ser una decisión autónoma de los propios integrantes de las culturas indígenas si quieren preservar su cultura, qué características tiene su cultura y cuáles son los mejores caminos para mantenerla? El Estado debe respetar y hacer respetar las distintas formas de vida que existen en la sociedad, permitiendo que cada ciudadano tome libremente sus propias decisiones. La real tarea del Estado es evitar la discriminación y aceptar la diversidad cultural a todo nivel, pero no imponer un cierto tipo de vida a sus ciudadanos con la meta de preservar una cultura.

#### **4. Derechos colectivos de los pueblos indígenas que la comisión recomienda consagrar constitucionalmente**

##### **4.1. Derechos políticos**

La Comisión plantea la necesidad de una elección separada por parte de los miembros de los pueblos indígenas de sus representantes en el Parlamento; también propone la redefinición de las circunscripciones electorales en la forma “...más adecuada para sustentar este régimen electoral” (p. 523).

Estas propuestas me merecen graves dudas. La separación de las elecciones y redefinición de las circunscripciones va a dar una fuerte e irreversible señal de separación entre los indígenas y el resto de la sociedad, ahondando así las divisiones. A la vez, manifiesto mi profundo des-

acuerdo con la proposición del doble voto para los indígenas (p. 523). La base de un sistema democrático es la participación igualitaria de todos los grupos que conforman la sociedad; por lo tanto, los indígenas tienen el mismo derecho a participar y a apoyar a sus candidatos que cualquier otro grupo de la sociedad. La meta debiera ser más bien potenciar liderazgos indígenas que puedan ser representativos incluso más allá de sus culturas, aportando así a toda la sociedad.

Por otra parte, la experiencia que tiene Chile desde la promulgación de la Ley Indígena de 1993 es que los indígenas tienen una alta participación en las elecciones generales del país, pero que se sienten menos representados por las instancias exclusivamente indígenas. Un ejemplo es el consejo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en cuyas elecciones de 1999 sólo votaron 27% de los indígenas que tenían derecho a participar<sup>6</sup>. Esta realidad indica que los indígenas se sienten más representados por las elecciones en las que participan en forma igualitaria con todo el resto de la sociedad que en las elecciones “protegidas”, sólo para indígenas.

#### 4.2. Derechos territoriales

Para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos colectivos la Comisión considera ineludible la demarcación de “Territorios Indígenas”.

Si por territorio se entiende un área exclusiva de propiedad colectiva indígena, la experiencia indica que estas comunidades no han llegado a ser autosustentables económicamente y tienen que vivir de los subsidios estatales, como ocurre en otros países. Nuevamente, la experiencia internacional nos ilustra al respecto. Este tipo de políticas ha llevado, por ejemplo, a los aborígenes australianos a la total pérdida de iniciativa propia<sup>7</sup>. Por otra parte, en Canadá los líderes de las comunidades indígenas, que muchas veces no gozan de representatividad, se han transformado en repartidores de recursos estatales<sup>8</sup>.

La demarcación de territorios indígenas puede crear *ghettos*, que finalmente más que preservar una cultura la condenan a su estancamiento y ahogo en la pobreza. Además, generan la frustración de sus miembros al no poder participar del desarrollo que experimenta el resto de la sociedad. Por

<sup>6</sup> José Aylwin. “Los Conflictos en el Territorio Mapuche: Antecedentes y Perspectivas” (2000).

<sup>7</sup> Gary Johns, “The Poverty of Aboriginal Self Determination” (2001).

<sup>8</sup> Véase Tom Flanagan, “Aboriginal Orthodoxy in Canada” (2001), y Tom Flanagan, *First Nations, Second Thoughts* (2000).

otra parte, hay que considerar que integrarse al resto de la sociedad será mucho más difícil una vez que se está aislado.

Si el territorio no es un área de propiedad colectiva indígena exclusiva, se puede mitigar el problema recién aludido, pero subsiste la incertidumbre por superposición de derechos colectivos e individuales (indígenas y no indígenas). Ello afectará el desarrollo económico de los propios indígenas, como se desarrolla más adelante en el punto 7.

### 4.3. Derechos culturales

Es fundamental preservar la cultura, pero también es necesario cautelar que con el afán de preservar las culturas indígenas los niños miembros de ellas no pierdan la posibilidad de desarrollarse con las mismas ventajas que el resto de los niños chilenos. No podemos permitir como país que los niños indígenas no aprendan bien el idioma nacional y por eso no puedan acceder a la educación superior y luego a trabajos bien remunerados, como ha ocurrido con algunos grupos de aborígenes australianos.

## **5. Propuestas y recomendaciones en el ámbito de la institucionalidad, la definición y la ejecución de las políticas públicas en materias concernientes al interés de los pueblos indígenas**

En este Subtítulo la Comisión propone la creación de una serie de instituciones que funcionarían paralelamente a las ya existentes. Hay que cuidar, por tanto, que esto no genere duplicidad de esfuerzos además de choques y tensiones entre los distintos organismos que estarán abocados a los temas indígenas.

### 5.1. Propuestas y recomendaciones relativas a la instancia de participación y consulta de los pueblos indígenas

La Ley 19.253 estableció la creación del Consejo Nacional de la CONADI. La existencia de esta institución dentro de la CONADI ha generado variados problemas porque la CONADI terminó siendo a la vez un servicio público dependiente del Estado e instancia de representación indígena. A lo largo de la existencia de la CONADI las partes no siempre han estado de acuerdo, produciéndose diversos conflictos que han paralizado a la institución. Por lo tanto, sería un avance sincerar la naturaleza real de la CONADI como organismo público dependiente del Estado, terminando así con la duplicidad de roles.

Para este fin, la Comisión propone la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas originado democráticamente y —por tanto— representativo de los pueblos originarios, instancia de consulta obligatoria para las políticas públicas que involucren a los indígenas. Para delimitar claramente su rol, resulta apropiado que una vez creado el Consejo de Pueblos Indígenas, éste reemplace al Consejo de la CONADI.

## 5.2. Propuestas y recomendaciones relativas a la creación de una instancia de investigación y promoción de los derechos de los pueblos indígenas

La Comisión propone la creación de un Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas. Ésta es una loable iniciativa. Para lograr que dé sus frutos, sin embargo, hay que asegurarse que sus tareas no se sobrepongan a las que se le encomiendan a la CONADI en la Ley Indígena, como parece ser el caso. De existir esta sobreposición, ella significará una duplicidad de esfuerzos y una posible fuente de conflictos. En este caso, se abren dos caminos: uno es redefinir el rol de la CONADI en este aspecto puntual, para evitar la duplicidad; otro sería potenciar y mejorar el trabajo de una institución que ya existe, como es la CONADI. Cuál camino se escoja en definitiva debería depender estrictamente de una evaluación sobre la eficiencia de las dos opciones.

## **6. Propuestas y recomendaciones relativas a la situación de tierras y aguas**

El documento se refiere acertadamente a la necesidad de establecer un mecanismo único y expedito de resolución de conflictos. Acá debe hacerse todo lo posible por tener una actitud activa del Estado para resolver los conflictos y evitar que grupos de chilenos se enfrenten en aquellos casos en que el Estado debe asumir la responsabilidad. El fundamento es que los particulares (indígenas y no) deben reclamar al Estado por la situación y exigir reparaciones, y no puede el Estado replegarse bajo el argumento que *“es un problema entre privados”*. Esto es clave para disminuir la animosidad entre grupos de chilenos y establecer un nuevo trato.

En cuanto a las tierras mapuches en las que se pueda establecer que fueron usurpadas, la Comisión propone la constitución de una Corporación cuya tarea sería la restitución de estas tierras. Esta idea es acertada. Sin embargo, cabe recordar que esta misma tarea se le encomendó en su momento a la CONADI permitiéndosele incluso la compra directa de tierras

involucradas en conflictos judiciales. No obstante, la “compra de tierras a cambio de paz social” ha sido —indiscutiblemente— uno de los elementos principales en la generación de la espiral de violencia en la IX Región. Al respecto, es preciso plantearse cómo evitar la espiral de violencia. Una de las propuestas más claras al respecto es premiar las demandas de tierras que ocurran por vías pacíficas, en detrimento de los grupos que recurran a la violencia.

Adicionalmente, recomendamos que se determine a la brevedad posible cuáles tierras son susceptibles de reparación y cuáles no, de modo de acabar con la incertidumbre que tienen las tierras ubicadas en zonas de influencia indígena. Una vez hecho esto, se debe realizar un estudio acabado del costo que la devolución de las tierras significará para el Estado y del mecanismo que se utilizará para realizar estas devoluciones. Será imprescindible que no se reproduzca el escenario que abrió en los años recién pasados la puerta a la violencia.

Por último, es necesario considerar que muchas de las tierras que se declaren susceptibles de reparación han sido adquiridas legalmente y hoy se encuentran en manos no indígenas. Tal como lo establece la Comisión, los actuales propietarios generalmente compraron las tierras sin infringir la ley, estando por lo tanto eximidos de toda culpa. La posibilidad de expropiar abrirá una brecha para la presión por parte de grupos indígenas, lo que puede generar una razón adicional para la violencia. Además, la incertidumbre expropiatoria probablemente generará una caída en la inversión en las tierras potencialmente afectadas, deteriorando las perspectivas de empleos e ingresos en esas zonas. En estos casos, deberían explorarse mecanismos alternativos de compensación, incluyendo la sustitución por otras tierras para los indígenas o para el propietario, cuando ello sea posible.

El texto establece una serie de propuestas de derechos colectivos, territoriales y políticos que en suma parecen exagerados y algunos inconvenientes para esta relación de nuevo trato. Éstas pueden primero generar un sentimiento de expectativas frustradas (es imposible que se pueda satisfacer todo lo que se plantea); y segundo, los planteamientos vienen sin ninguna consideración de la cantidad de recursos y efectos que ellos involucran.

En cuanto a los recursos naturales, hay que rescatar que la Comisión proponga una preferencia en su uso y no su uso exclusivo por parte de las comunidades indígenas. Sin embargo, las distintas regulaciones que se plantean respecto a las empresas que quieran invertir en los llamados territorios indígenas puede generar un desincentivo para los negocios que se quieran instalar en esas zonas, lo que puede agravar la ya dramática situación de pobreza en que viven los indígenas.

## 7. Desarrollo económico y social<sup>9</sup>

Nuestra preocupación central es que, con respeto por la cultura y tradiciones indígenas, se provean los elementos para que los miembros de los pueblos originarios puedan participar del desarrollo del país. Como hemos planteado, ésta es una visión en pro de la integración, con respeto a la tradición y cultura de las distintas etnias.

En este sentido, el problema socioeconómico fundamental es la falta de ingresos económicos del mundo indígena, la falta de oportunidades. El problema de la pobreza, que no aparece mencionado en el Informe, tiene una incidencia 60% superior entre los indígenas que en el resto de la población. Por eso apoyamos entusiastamente las propuestas que propenden a la expansión y flexibilización de los fondos públicos para el mundo indígena, el aumento de las becas para educación y capacitación, y las formas de discriminación positiva en la contratación de personal y empresas de servicios de modo que se favorezca a las comunidades locales.

La recomendación de crear un Fondo General Indígena ampliado es muy acertada porque provee de mayores recursos y los dota de la flexibilidad necesaria para usarlos mejor de acuerdo a las prioridades que determinen los propios beneficiarios a través del Consejo de Pueblos Indígenas. Sin embargo, esta positiva innovación se ve limitada por la exigencia de que un 60% de los fondos que actualmente se destinan al Fondo de Tierras y Aguas se tengan que seguir ocupando para la compra de tierras. Esta rigidez parece considerar que la demanda indígena prioritaria son las tierras, aunque las consultas que se han hecho en las zonas indígenas revelan que las prioridades son la infraestructura, los servicios y el desarrollo socioeconómico<sup>10</sup>.

Estamos conscientes que existe en el mundo indígena una demanda por tierras por razones de justicia, pertenencia y cultura. Sin embargo, la experiencia y los estudios indican que la inversión en tierras tiene una muy baja efectividad en el aumento de los ingresos familiares<sup>11</sup>. El mayor potencial de aumento de ingresos para los indígenas rurales está en los ingresos extra-prediales, y no en las tierras. La forma más eficiente de lograrlo es

---

<sup>9</sup> Sobre este tema, quisiera reiterar que suscribo el Informe del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social, que me correspondió coordinar.

<sup>10</sup> Según una consulta realizada en la Araucanía por Mideplan en el año 1999, 40% de la demanda mapuche se concentró en infraestructura y servicios, 32% en aspectos económicos y productivos, 15% en aspectos sociopolíticos, 12% en tierras y 1% en materia cultural.

<sup>11</sup> Así lo concluye el estudio "Evaluación en profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígena" (2002), realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

mejorar el acceso a la educación y capacitación laboral de calidad para los indígenas, así como generar mejores oportunidades y condiciones laborales. Éste es el camino más efectivo para elevar sus ingresos y es un paso insalvable en una estrategia sustentable de desarrollo para los pueblos indígenas de Chile.

En la misma línea apoyamos las propuestas para que las actividades económicas intensivas en recursos naturales y con fuerte influencia en el mundo rural se comprometan en un plan de certificación social, ambiental y productivo que cautele los intereses de las comunidades locales, especialmente los grupos indígenas. Este proceso de certificación debería ser conducido por una entidad que dé garantías a todos, como la Fundación Chile.

Sin embargo, nos preocupa que las propuestas de derechos colectivos y territoriales presentes en el Informe generarán más incertidumbre en las zonas de influencia indígena, las que irán en detrimento de la inversión y la actividad económica de esas zonas. En particular, preocupa la superposición de derechos colectivos con la propiedad privada de tierras y aguas. Tenemos la convicción de que sí es posible una relación armoniosa de comunidades indígenas y actividades industriales como la minería y la silvicultura. Más aún, estimamos que esta relación es necesaria, y es la fuente básica de recursos económicos y oportunidades laborales que crecientemente deben percibir las comunidades aledañas a las operaciones industriales.

Adicionalmente, nos preocupa la acumulación de demandas que plantea el Informe. Como primer punto, el costo en recursos de estas demandas no se ha cuantificado, con la excepción de la propuesta de aumentar los recursos anuales para el Fondo General Indígena en \$10.000 millones. Las demandas planteadas, sin embargo, van muchísimo más allá de esa cifra. Un nuevo trato debe establecer límites y las partes deben establecer compromisos y responsabilidades. El Informe de la Comisión abre demasiadas expectativas y genera incertidumbres que podrían redundar en una situación aún peor que la actual.

## **8. Reflexión final**

Esta opinión de minoría ha planteado una serie de acuerdos con las propuestas del Informe final de la Comisión. Sin embargo, al mismo tiempo ha manifestado un conjunto de preocupaciones y desacuerdos con determinadas propuestas. Basamos nuestras discrepancias en la profunda convicción de que su aplicación corre un claro riesgo de condenar a los indígenas

a través del aislamiento al inmovilismo de sus culturas y a la pobreza. A la larga, esto puede generar problemas sociales aún más preocupantes que los actuales, a la par de una frustración profunda de los propios indígenas por no poder participar del desarrollo del que goza el resto de la sociedad. La consecuencia de esta evolución, en tanto, puede ser el ahogo de las mismas culturas que se quiere preservar.

Las políticas indígenas tienen que estar dirigidas a lograr el desarrollo de los miembros de estas culturas, facilitándoles su integración a la sociedad. Por lo tanto, el desafío real al que se enfrenta Chile es lograr la integración de los pueblos indígenas con respeto a su identidad.

#### REFERENCIAS

- Aylwin, José. "Los Conflictos en el Territorio Mapuche: Antecedentes y Perspectivas". *Revista Perspectivas*, Vol. 3, N° 2, 2000 (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile).
- Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. *Informe*. Santiago, octubre 2003. Disponible en [www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentación.html](http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentación.html)
- Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. "Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígena". 2002.
- Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato). "Informe". Santiago, 2003.
- Flanagan, Tom. *First Nations, Second Thoughts*. Canadá, 2000.
- Flanagan, Tom. "Aboriginal Orthodoxy in Canadá". En Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary. "The Poverty of Aboriginal Self Determination". En Gary Johns (ed.), *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary (ed.). *Waking Up to Dreamtime: The Illusion of Aboriginal Self-Determination*. Singapur, 2001.
- Johns, Gary. "Breaking from the Past: New Policy for Aborigines in Queensland". Documento de Trabajo, Institute of Public Affairs, Australia, 2003. □

## **LA CONSTITUCIÓN Y LOS INDÍGENAS EN CHILE: RECONOCIMIENTO INDIVIDUAL Y NO COLECTIVO\***

**Lucas Sierra**

En enero de 2001, el Gobierno creó una “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato”, con el objeto de que ella relatará una historia de las relaciones que han existido entre el Estado y los indígenas chilenos, y avanzara propuestas de política para que en el futuro esas relaciones sean las mejores posibles. En el mes de octubre pasado, la Comisión entregó al Gobierno un Informe con su trabajo, texto que puede consultarse en [www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentacion.html](http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/presentacion.html). La Comisión trabajó dividida en los siguientes grupos de trabajo: Revisión Histórica, Legislación e Institucionalidad, Desarrollo Económico y Social, y Territoriales. Estos grupos de trabajo produjeron informes que sirvieron de antecedente al informe final entregado por la Comisión.

Las páginas que siguen contienen el análisis con que Lucas Sierra, miembro del Grupo de Trabajo Legislación e Institucionalidad, sus-

---

LUCAS SIERRA. Abogado, Universidad de Chile. Master en Derecho (LL.M.) Universidad de Yale. Doctor (Ph. D.) en Ciencias Sociales y Políticas, Universidad de Cambridge. Profesor de Derecho en la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

\* Salvo por un par de actualizaciones, este texto fue leído por el autor en el Primer Congreso Estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional, organizado por alumnos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y celebrado en Santiago en agosto de 2003 y próximamente será publicado en un volumen con los demás trabajos presentados en ese Congreso. El autor agradece a los editores de ese volumen su autorización para publicarlo en este número de *Estudios Públicos*.

Véase también en esta edición la opinión de minoría de Felipe Larraín respecto al Informe final de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato.

tentó su posición de minoría frente a varias de las recomendaciones del informe que su grupo entregó a la Comisión. Según el autor, el reconocimiento constitucional de los indígenas como “pueblos”, en vez de como “individuos”, traería consigo una serie de riesgos morales, políticos y conceptuales. Entre ellos, irradiaría desde la Constitución al resto del sistema un concepto “colectivo” y no individual de los derechos constitucionales, volviendo así la espalda a una de las tradiciones más valiosas del constitucionalismo liberal.

**M**ucho se habla hoy del “reconocimiento”. Inspirándose en Hegel, Charles Taylor ha hablado de una verdadera “necesidad de reconocimiento”<sup>1</sup>. Seríamos seres “especulares”, que nos definimos *en y por relación a* los otros. Ego no podría constituirse ni instalarse en el mundo solitariamente, para hacerlo siempre requeriría a alter. Así como Heidegger decía que las personas somos en cuanto habitamos, aquí seríamos en cuanto aparecemos en el espacio de lo público.

¿Cuál es el papel de un Estado liberal frente a todo esto? Creo que ese papel debería ser más bien limitado y definido con cautela, con una saludable dosis de escepticismo respecto de los más o menos toscos mecanismos del Derecho y de las limitadas posibilidades de la ingeniería social.

Se dice que tradicionalmente el liberalismo ha relegado el delicado problema de la identidad al ámbito de lo privado. Es probable que, a medida de que se hace más compleja, una democracia liberal exija traer ese delicado problema al ámbito de lo público. Los tiempos que corren, por lo demás, parecen tender hacia esto de la mano del proceso, tan manido, de “globalización”. Este proceso es de flujo y reflujo: a medida que los contenidos simbólicos circulan sin respeto de las fronteras, con la supuesta amenaza de disolver las identidades, aumentan al propio tiempo las demandas de identidad al interior de esas fronteras. La televisión es un buen ejemplo de esto: tanto en Chile como en el mundo la expansión de las señales internacionales a través de la TV por cable y satélite ha generado, simultáneamente, una mayor demanda de identidad. El sostenido éxito en Chile de las teleseries en los canales nacionales de TV abierta es un buen ejemplo.

¿Cómo traer las identidades al espacio de lo público? Hay al menos dos herramientas que operan usualmente unidas: el reconocimiento constitucional de las minorías y los mecanismos de discriminación positiva en

---

<sup>1</sup> Charles Taylor, *The Ethics of Authenticity* (1992), pp. 43 y ss.

favor de las minorías. El reconocimiento puede tener objetivos importantes como, por ejemplo, cooperar a la “justicia anamnésica” o a la consecución de otros objetivos de carácter simbólico<sup>2</sup>, pero con él usualmente se busca tener un criterio de interpretación para todos los titulares de las potestades normativas en el Derecho (especialmente la legislativa), a fin de poder hacer discriminaciones que no se objeten por arbitrarias. Por otro lado, sin embargo, parece también posible discriminar a favor de las minorías sin necesidad de contar con un reconocimiento constitucional expreso.

Ahora bien, es importante determinar aquí qué se entiende por minoría. Obviamente, este concepto no alude necesariamente a una cuestión numérica: por ejemplo, podríamos decir que las mujeres son, en algún sentido, una minoría, aun cuando desde hace tiempo los censos nos vienen informando que hay más mujeres que hombres. Asimismo, los pobres son también una minoría, aun cuando numéricamente pueden ser más que los que no lo son. El esquema minoría/no minoría (esta “no minoría” es usualmente llamada mayoría, sociedad mayor o cultura dominante) parece responder más bien a una gradiente de poder. Es un esquema relacional. En su libro *Sovereign Virtue*, Dworkin hace referencia a un *test* desarrollado por la Corte Suprema norteamericana para evaluar medidas de discriminación positiva, y que puede dar luces sobre la idea relacional de minoría: si la medida en cuestión impone efectos perjudiciales sobre una “clase sospechosa”, esto es, sobre un grupo que ha sido gravado con desventajas significativas o que ha recibido histórica y deliberadamente un trato desigual, o relegada a una posición de impotencia política; entonces esa medida debe ser sometida a un “escrutinio estricto” a la luz del principio de la igualdad<sup>3</sup>.

¿Cuáles son nuestras minorías? Pueden ser varias, dependiendo del punto de vista que usemos: los que tienen orígenes indígenas, las mujeres, los homosexuales, los pobres que viven en la indigencia. Pero como las sociedades y culturas son fenómenos dinámicos, los límites entre las minorías y las mayorías son fluctuantes; y, como ha recién dicho Carlos Peña, en un escenario exacerbado de identidades todos somos, en algún sentido, minorías. Sin ir más lejos, hace una semana apareció la siguiente carta en el diario *El Mercurio* a propósito del debate en torno a la nueva Ley de Matrimonio Civil:

---

<sup>2</sup> Como la raíz etimológica de la expresión lo indica, la justicia “anamnésica” intenta evitar el olvido. Una demanda de justicia anamnésica por parte de una comunidad indígena podría consistir, por ejemplo, en la reivindicación de su calidad de sujetos de la historia, esto es, de que se reconozca su papel en el proceso mediante el cual se ha urdido la cultura de la sociedad a la que esa demanda se dirige. Sobre la justicia “anamnésica” véase Jacques Derrida, *Fuerza de Ley* (1997). Sobre este punto véase también Carlos Peña, “Sobre las Demandas de los Pueblos Originarios en un Estado Constitucional” (2002), p. 30.

<sup>3</sup> Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* (2002), p. 412.

Bien nos haría a los católicos apelar a la propia conciencia y convicción en nuestra fe para sostener los valores en que creemos. Gracias a la ley del divorcio ya no nos escudaremos en ataduras legales para sostener un matrimonio para toda la vida. Y a medida que la sociedad “avanza” tendremos la posibilidad de vivir según nuestra creencia, siendo cada vez más *minoría*, como lo hacen muchos otros grupos de la sociedad<sup>4</sup>.

¿Qué debería hacer la Constitución? ¿Debería reconocer a todas las minorías? Difícil pregunta. En principio, creo que las constituciones deberían ser textos más bien breves, escuetos; distintos al texto hipertrofiado y farragoso de la Constitución de 1980, que se da el tiempo infinito para hablar de conceptos insufriblemente doctrinarios como “bien común”, o “la familia” como “núcleo fundamental de la sociedad” (como si hubiese un solo modelo de familia); o de detalles minuciosos y obsesivos como los canales de TV, el organismo que los regula, o el que regula el cine. Creo que esta enjundia e hipertrofia normativa puede explicarse por el hecho de que los constituyentes de la dictadura desearon intensamente congelar su presente y amarrar así para siempre todo el futuro. En razón de esta hipertrofia regulatoria, he oído a Pablo Ruiz-Tagle decir con agudeza que la Constitución de 1980 se parece a un “equeco”.

Si tuviéramos una práctica constitucional potente y culturalmente atenta (llevada a cabo por verdaderos jueces “hércules” como los sueña Dworkin), genuinamente comprometida con la libertad de expresión, y con una idea de igualdad que comprenda tanto el derecho a un trato igual como el derecho a ser tratado como igual (esto, sabemos, también es de Dworkin), y, además, un mecanismo razonable de redistribución de la riqueza; creo que no necesitaríamos de reconocimientos expresos de minorías en la Constitución. Estas tendrían la oportunidad de aparecer en el espacio de lo público por la propia práctica del sistema legal.

Pero, claro, las cosas no son así: hay grupos en la sociedad más silenciados que otros. Entre nosotros hay opiniones en el sentido de que uno de esos grupos son las personas de origen indígena (si bien mucho historiadores hoy debaten este punto). Estas opiniones han avanzado desde el cambio de régimen político en 1990. Una legislación materializó algo de ellas en 1993. Se creó una institucionalidad (la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI) que, según la Ley de Presupuesto, dispuso en 2003 de un presupuesto cercano a los 20 mil millones de pesos (el presupuesto destinado al Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, es de poco más de 5 mil millones y al Instituto Nacional de la Juventud es de 2

---

<sup>4</sup> La carta fue escrita por Cristián Gardeweg y publicada el 31 de julio de 2003. El destacado es mío.

mil millones). Además, el Gobierno creó una “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato”, que hace poco entregó diversas propuestas de política sobre la población indígena.

Entre estas propuestas se contempla el reconocimiento constitucional. Este se hace a los “pueblos” indígenas, es decir, se reconocen colectivos sociales y no individuos de origen indígena. Yo no estoy de acuerdo con esta propuesta.

No estoy en desacuerdo con el reconocimiento: en principio, no me parece irrazonable que haya un reconocimiento público más explícito a la diversidad étnica de la sociedad chilena. Tampoco estoy en desacuerdo que este reconocimiento se haga a nivel constitucional, aun cuando, como dije, a la Constitución de 1980 habría que sacarle contenidos antes que seguir agregándole nuevos.

Lo que no me parece es que el reconocimiento se haga a “pueblos” indígenas, ni tampoco que se haga estableciendo o facilitando que se establezcan supuestos “derechos” colectivos. No digo esto porque me preocupen las consecuencias que pueda tener en el derecho internacional, ni porque esto pueda alentar secesiones, ni porque crea que hay sólo una “nación” chilena (o deba haberla), ni menos porque crea que hay una sola raza (o deba haberla). Nada de lo anterior me preocupa. Lo que me preocupa es algo distinto: es la consagración individualizada de colectivos sociales en la Constitución.

De prosperar esta iniciativa, entre las personas y el Estado habría ciertos colectivos indígenas, con una determinada potestad normativa (consagrada constitucionalmente) y titulares de ciertos “derechos” colectivos. Esto no es razonable, ya que con seguridad generará tensiones políticas, constitucionales y, también, inamovilidad de recursos (que impactará negativamente en el bienestar de quienes se busca favorecer y ayudar a que salgan de su condición de “pobres entre pobres”. La IX Región, sabemos, es la más pobre del país).

Se dice que los “derechos colectivos” pueden tener dos caras: una externa y otra interna. La primera tiene por objeto dar al colectivo “visibilidad”, de manera que no sean ignorados cuando se diseñan políticas públicas que los afecten. La segunda busca dar al colectivo un poder de coacción sobre sus miembros. La primera se acepta y esta segunda se rechaza. En Chile, dicen, sólo se persigue la primera, la externa<sup>5</sup>.

Creo, sin embargo, que por mucho que digamos que el poder dado a los “pueblos” tendrá sólo una cara “externa”, es muy difícil asegurar insti-

---

<sup>5</sup> Para esta distinción véase, por ejemplo, Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural* (1996), pp. 57 y ss.

tucionalmente que una vez definidos en la Constitución tales colectivos, no se creen poderes “internos” sobre las personas y los recursos. Es como concentrar constitucionalmente poder. ¿Para qué, si lo que debería hacerse constitucionalmente es dispersar lo más posible el poder?

Sé que en esto hay opiniones discrepantes, pero a mí la noción de “derechos” y “colectivos” me parecen refractarias entre sí. La técnica de los derechos, el “lenguaje” de los derechos, me ha parecido siempre una de las sutilezas más bonitas del pensamiento político y legal moderno. Los derechos suponen, además, una fina y sutil “técnica” legal. Toda esta sofisticación y sutileza se esfuma si se deja de pensar en tales derechos como títulos individuales o, dicho de otra manera, si se les deja de pensar “técnicamente”. Puestos en la Constitución, los derechos son una herramienta destinada a proteger a los individuos del poder. Al pensarlos colectivamente, lo que se hace es concentrar un poder frente a ciertos individuos. Si esto es lo que se quiere hacer, es preferible no hablar de derechos. Parece mejor hablar de autonomía o de ámbitos de competencia, conceptos más cercanos a la política. Uno de los problemas al hablar aquí de derechos es que este concepto tiende a excluir a la política.

Esto no significa que yo crea que hay sólo individuos y Estado. Es obvio que hay innumerables colectivos sociales: familias, clubes, partidos políticos, empresas, iglesias, etc. También creo que estos colectivos sociales poseen recursos que son distintos a los que pueda tener cada uno de sus miembros.

La Constitución del 80 ya no puede ser más explícita en esto. Siguiendo las tendencias corporativistas de algunos miembros de la Comisión Ortúzar y del Consejo de Estado, el Capítulo I, las llamadas “Bases de la Institucionalidad”, exuda una visión orgánica de la sociedad, reconociendo y celebrando sus “cuerpos intermedios”. Mirado el asunto desde esta perspectiva, los indígenas organizados colectivamente ya estarían reconocidos en la Constitución. Si son un colectivo, son un “cuerpo intermedio”.

Los cuerpos intermedios son una cuestión delicada. Desde las empresas a las iglesias y a los partidos políticos, la tendencia de cualquier cuerpo intermedio es a concentrar poder. Por esto creo que, en principio, el Estado debe evitar endosar grupos intermedios particulares pues esto garantiza muy férreamente el poder que éstos pueden concentrar. La historia a partir de la consagración constitucional de cuatro canales de TV que se hizo en Chile en 1970 enseña sobre las nefastas consecuencias que se derivan de un reconocimiento constitucional de colectivos específicos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Al respecto puede verse Lucas Sierra, “Cambios Legales de la TV en Chile: Una Historia para No Repetir”, *El Mercurio*, 26 de marzo de 2000, p. E20.

Por esto creo que los colectivos deben formarse desde “abajo” y no por obra y gracia de la Constitución, desde arriba hacia abajo. Que se formen desde abajo quiere decir que se confía en la voluntad de las personas: las personas forman el colectivo y el Estado lo reconoce. El reconocimiento constitucional de “pueblos” me da la sensación de invertir la ecuación.

Reconocer “pueblos” es comprarse un problema. Siempre existirá respecto de ellos el peligro de *hipostasiar* el lenguaje, es decir, de darle al colectivo una realidad ontológica que excede a los individuos que la componen. Siempre existirá, además, el peligro de que se formen divisiones al interior de un mismo “pueblo”: ¿Cuál será el “verdadero”, el que reconoce la Constitución?

Por esto creo que el reconocimiento debe hacerse a nivel individual, es decir, reconocer que hay chilenos y chilenas indígenas, que hay personas de distinto origen étnico, o algo parecido. Con esto se logra perfectamente el deseado reconocimiento al destacar y dar visibilidad pública. Un reconocimiento así, individual, en las “Bases de la Institucionalidad”, serviría igualmente para todos los objetivos que se desean: servir de criterio interpretativo frente al sistema jurídico, legitimar una cierta discriminación positiva y determinadas políticas estatales equiparadoras. Todo ello, sin el riesgo que implica estar creando colectivos con varias potestades y, más encima, con el poder que implica un reconocimiento constitucional. Reconocimiento, entonces, pero a nivel individual.

El reconocimiento individual, además, ahorra al Estado la problemática necesidad de definir los colectivos a reconocer. La definición de los pueblos y sus fronteras arriesgará siempre arbitrariedad y exigirá niveles de información que un organismo centralizado tiene escasa posibilidad de recolectar. Se dice que los indígenas tienen “muy altos costos de coalición”. Si esto es así ¿no sería mejor alguna política destinada a que ellos puedan bajar esos costos antes que una destinada a precisar, mediante una decisión estatal, cuál será esa coalición? No creo que “crearles un sentido de identidad” a través de una decisión estatal sea factible y correcto de hacer. Lo que el Estado debería hacer es apoyar a los indígenas para que ellos mismos puedan forjar su identidad, la que, sabemos, es siempre móvil y maleable. No debería en ningún momento la comunidad política decidir por ellos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Luego del Congreso en que este texto fue leído, Pablo Ruiz-Tagle me hizo la observación de que la Constitución ya reconocía colectivos, como los partidos políticos. Esto sin duda es así. La diferencia entre estos colectivos y los “pueblos” indígenas es que los primeros están sometidos a reglas abstractas y formalizadas. Los “pueblos” indígenas, en cambio, son solamente ocho, y sus reglas no están formalizadas pues son consuetudinarias.

Obviamente, hay una relación recíprocamente funcional entre el reconocimiento como pueblo y la concesión de poderes en forma de los llamados “derechos colectivos”. Mi sensación es que esta combinación sólo tenderá a mantener o agravar los problemas indígenas desde el punto de vista del bienestar. Las ideas de pueblo y derechos colectivos inducen a pensar formas forzosas de propiedad colectiva. Para mí, Andrés Bello no andaba desencaminado al mirar con ojos escépticos las comunidades patrimoniales, sobre todo las forzosas. Este escepticismo implica reforzar la voluntad de los individuos a la hora de poner bienes en común y recelar de un arreglo en que el papel de la voluntad es reducido al mínimo. Esto, porque ellas entran la circulación de bienes que de otra manera se podrían transar fluidamente y generar riqueza, es decir, aumentar el bienestar.

Insisto, aquí el sentido de la política indígena debería ser también desde “abajo hacia arriba”. Si los indígenas, reconocidos como personas de un origen especial, desean poner su patrimonio en común, el Estado debe aceptar esta decisión. No debería el Estado tomarla por ellos. Hacerlo es paternalista y muy riesgoso desde el punto de vista del bienestar. Incluso desde un punto de vista político: ¿Cómo garantizamos que la definición estatal de un patrimonio colectivo no sea más que la formalización de una estructura de poder cuya única justificación no sea otra que la simple fuerza, la mera tradición, o ambas cosas juntas?

En el marco de una justicia reparatoria en términos patrimoniales (a la que la comunidad política destina recursos fiscales), la tarea del Estado debería ser la definición de derechos individuales de propiedad, vigilar para que este proceso de “propietarización” sea hecho sin presiones indebidas y luego, si los nuevos titulares desean poner su propiedad en común, que puedan hacerlo expeditamente. Creo que hacer esto es el único camino para no entronizar a los indígenas como agentes económicos de segunda clase. Hay razones de principio que justifican esto y también claras razones asociadas al bienestar. Si el reconocimiento se hace como pueblos, colectivamente, esos objetivos se verán dificultados al grado de imposibilidad. El reconocimiento individual, en cambio, podría abrir la puerta a su materialización.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Derrida, Jacques. *Fuerza de Ley*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Dworkin, Ronald. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.
- Gardeweg, Cristián. Carta al Editor. *El Mercurio*, el 31 de julio de 2003.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

Peña, Carlos. "Sobre las Demandas de los Pueblos Originarios en un Estado Constitucional".

Serie *Documentos de Trabajo*, N° 343, Santiago, CEP, 2002.

Sierra, Lucas. "Cambios Legales de la TV en Chile: Una Historia para No Repetir". *El*

*Mercurio*, 26 de marzo de 2000, p. E20.

Taylor, Charles. *The Ethics of Authenticity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press,

1992. □

**“NO HAY MAÑANA SIN AYER”**  
**ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL PRESIDENTE LAGOS**  
**SOBRE DERECHOS HUMANOS\***

**José Zalaquett**

En las páginas que siguen se reproduce la charla que José Zalaquett dio en el Centro de Estudios Públicos, a raíz de la propuesta de derechos humanos anunciada por el Presidente Lagos en agosto de 2003. Asimismo, se incluyen las palabras introductorias del director del Centro de Estudios Públicos, Arturo Fontaine Talavera, y el diálogo que tuvo lugar con el público al término de la conferencia.

En su charla, José Zalaquett se refiere a los contenidos de la iniciativa del gobierno, situándolos en el contexto de lo que ha sido el

---

JOSÉ ZALAUQUETT D. Abogado, Universidad de Chile. Premio Nacional de Humanidades 2003. Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Comisionado de la Comisión Internacional de Juristas y miembro del directorio de varias organizaciones internacionales y chilenas de derechos humanos. Ha sido profesor invitado en las Universidades de Harvard, Toronto y Nueva York, profesor titular de Derechos Humanos en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Dirigió el Departamento Legal del Comité de Cooperación para la Paz en Chile (más tarde, Vicaría de la Solidaridad). Tras ser expulsado del país en 1973, se integró a Amnesty International, organización de la que llegó a ser Secretario General Adjunto y Presidente. Integró la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990-1991) y posteriormente la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos (1999-2000). Recientemente asesoró al Presidente Lagos en la elaboración de la propuesta sobre derechos humanos “No Hay Mañana sin Ayer”, a la que se refiere en esta conferencia.

\* Conferencia dada en el Centro de Estudios Públicos el 26 de agosto de 2003. Transcripción de la conferencia y del diálogo sostenido a continuación con el público presente.

En la sección documentos de esta edición se incluye el texto de la iniciativa sobre derechos humanos del Presidente Ricardo Lagos.

debate sobre los derechos humanos tanto en Chile como en el plano internacional. El autor plantea que el tema de la “reconstrucción” o “refundación” se ha instalado en las últimas décadas como uno de los grandes tópicos éticos de nuestro tiempo. A su vez, describe aquí los objetivos de “prevenir” y “reparar” a que alude la expresión del “nunca más”, y se refiere a los problemas del reconocimiento de la verdad, del perdón y de la justicia.

**A**RTURO FONTAINE TALAVERA: Buenas tardes, bienvenidos al Centro de Estudios Públicos. El tema que hoy día nos reúne nos preocupa muchísimo. Es un tema grave, de larga data y en el cual José Zalaquett ha tenido una participación muy especial.

Creo que el tema de los *derechos humanos* ocupa un buen pedazo de la historia de Chile. Desde la derecha y desde la izquierda hubo, por así decir, una pérdida de vista de lo que significa la democracia, que se produjo probablemente con bastante anticipación al golpe militar. Es cosa de leer lo que se escribía en la época. Una parte de la derecha, al menos, se entusiasmó mucho con la idea de que había una cierta ingobernabilidad que tenía que ver con la democracia, o con la forma que había adoptado la democracia, que se traducía en una serie de trabas, de cortapisas que impedían gobernar. Y había una cierta añoranza, espera y búsqueda del hombre fuerte, carismático, autoritario, que impusiera de una vez por todas el orden; una suerte de figura paternal, severa, ojalá justiciera, pero en todo caso autoritaria. Una serie de pensadores estaban en esa órbita. En elites intelectuales hubo de alguna manera una desvalorización de lo que significaba la democracia, en parte porque se la había tenido, en parte porque Chile tenía una tradición democrática antigua y no había conciencia, o experiencia cercana tal vez, de lo que significaba perder esos derechos.

Por el lado de la izquierda sabemos que había algo análogo. La influencia marxista era más o menos fuerte y existía la idea, creo que en buena parte de la izquierda, de que en realidad los derechos eran derechos formales, que la democracia era una suerte de dictadura disfrazada de burguesía. En parte por ello, no había realmente un aprecio a los derechos que se tenían, y en parte también porque se los tenía y se los daba por sentados. Por supuesto que había una intención de hacer un socialismo con una cara democrática, pero había dentro de la izquierda quienes entendían que esa cara democrática era solamente una fachada, un vestíbulo, un hall de entrada, y realmente después vendría un Estado al estilo de lo que eran los socialismos reales de Cuba o de la Unión Soviética de esa época.

Y en esta lucha había contradicciones internas. Porque la izquierda, por una parte, valorizaba la democracia. A la vez creía que sus derechos eran puramente formales y aplaudía regímenes que los ignoraban. Por otro lado, cierta derecha por una parte añoraba el autoritarismo, y por otra se espantaba ante la idea de que en Chile se produjera una situación como la cubana, porque había la impresión de que allí no se respetaban los derechos humanos —aunque no se usaba esa expresión—. Se critica a Cuba y al comunismo, en general, porque allí no había “derechos” ni “libertades” ni Estado de derecho.

En otras palabras, con anterioridad al golpe de 1973 hubo una pérdida del vínculo con la tradición de las libertades que había sido muy esencial para la fundación misma del Chile republicano. Y creo que eso es parte de lo que hay que entender como trasfondo en el tema que hoy día nos ocupa.

Yo diría que la experiencia del régimen militar en este campo de los derechos humanos, tuvo un efecto poderoso, para todos. Desde luego, en primerísimo lugar, para las víctimas y para sus familiares, y luego en general para todos. Porque aun los que, como en el caso mío, no fuimos víctimas, vivíamos con una sensación general de que todos esos derechos y libertades se podían ejercer sólo a condición de que el gobierno y sus agentes de seguridad lo permitieran. Tengo la impresión de que todas las libertades y los derechos, en la medida en que los hubo, se vivieron como una merced, como una suerte de concesión, de entrega, que en cualquier momento podía ser retirada. Eran derechos precarios.

Esa sensación de vivir dependiendo de una merced que se nos concede y que se nos puede retirar fue una experiencia general, y creo que eso ha marcado un poco la capacidad que hay hoy de escuchar y de entender cuando se habla de este tema.

Quisiera presentar a José Zalaquett de una manera un poco inusual, porque él, aparte de ser un gran jurista que se ha dedicado al tema de los derechos humanos con gran tenacidad, responsabilidad y entereza, es también un esteta. Entonces yo quería traer a colación aquí un trozo de un poema de Oscar Hahn, un poema duro, pero que tiene que ver con el tema que nos ocupa y al cual José le ha dedicado buena parte de su vida. Me hubiera gustado que el mismo Oscar Hahn lo hubiese leído. Pero no es posible, creo que viajó justamente hoy a Iowa. Es un trozo del poema “Hueso”:

Curiosa es la persistencia del hueso  
Su obstinación en luchar contra el polvo  
Su resistencia a convertirse en ceniza  
La carne es pusilánime,

Recurre al bisturí, a ungüentos y a otras máscaras  
 que tan sólo maquillan el rostro de la muerte  
 Tarde o temprano será polvo la carne  
 Castillo de cenizas barridas por el viento  
 Un día la picota que excava la tierra choca con algo duro  
 No es roca ni diamante,  
 es una tibia, un fémur, unas cuantas costillas,  
 una mandíbula que alguna vez habló y ahora vuelve a hablar.

Creo que vuelve hablar gracias a personas como don José Zalaquett. Pocas personas han contribuido más en Chile a que se conozca la verdad, se la reconozca, se haga justicia y se echen las bases éticas de una sociedad respetuosa de los derechos humanos que José Zalaquett.

La idea en esta reunión es que José exponga, durante unos treinta minutos, sobre lo que significa la proposición del Presidente Ricardo Lagos en el tema de los derechos humanos y luego, en una segunda parte, tengamos oportunidad de hacer preguntas, comentarios, críticas. Dejo entonces con ustedes a José Zalaquett.

JOSÉ ZALAUQUETT: Buenas tardes. Muchas gracias, Arturo, por tus palabras y por la invitación a hablar sobre la propuesta del Presidente Lagos “No Hay Mañana sin Ayer”. Lo que quisiera hacer en esta presentación inicial es referirme a los contenidos de la proposición situándolos en el contexto no sólo de lo que ha sido el debate sobre este tema dentro de nuestro país, sino también del desarrollo, en el plano internacional y durante las últimas décadas, de las cuestiones pertinentes de ética política.

Hoy día acostumbramos hablar de *globalización* para aludir a lo que antes llamábamos “internacionalización”, y quienes se asombran frente a este fenómeno a veces olvidan que el mundo ha estado en constante proceso de unificación, de superación de fronteras comunales, territoriales, de grupos. Los ejemplos abundan y se remontan a tiempos inmemoriales, desde el tráfico por rutas comerciales y las conquistas imperiales, pasando por religiones que han aspirado a un proselitismo más allá de la comunidad en que se incubaron, hasta, ya entrado el siglo XIX, la formación de organizaciones internacionales de partidos políticos o de sindicatos. En la época contemporánea nos hemos habituado a las empresas transnacionales y a las organizaciones intergubernamentales internacionales, como la ONU, o regionales, como la OEA. Y en años más recientes nos parecen cada vez más naturales los flujos instantáneos, a nivel planetario, de informaciones o de capitales. En fin, no necesito abundar en todo esto.

Pero a veces se olvida que la globalización lleva aparejada también otras dimensiones del quehacer humano. Junto con la internacionalización

de actividades y organizaciones que representan intereses y concentraciones de poder, incluso depredatorios, hay también una mundialización de los aspectos más nobles de lo humano, como son las preocupaciones éticas y la justicia. Estos procesos no carecen de bemoles, sin embargo. Probablemente no quisiéramos que un juez Garzón fuera el Adán de una progenie de “jueces globales”, pero quizá sí querríamos aprovechar, digamos, el sesenta por ciento de su ADN: quedarnos con el rigor, el celo por la justicia, pero no con el amor por las candilejas.

Por otra parte, debemos mantener a la vista que en la gestación de los principios, normas y consensos internacionales que hoy nos parecen más inmutables y preciados, siempre hubo debate. Basta pensar en los debates que se daban en la época de la Ilustración en torno a ideas de ética política que hoy día nos parecen indiscutibles. Debemos aprender a mirar, entonces, más allá de los puntos de controversia que hoy día pueden separarnos y tratar de encontrar el sedimento de una corriente más profunda, de más largo plazo, que va formando las bases de una ética política comparada.

Habiendo dicho eso, quisiera agregar que puede ser ilustrativo —aunque parezca simplista— referirse a la vida de las naciones, y en particular a la vida de los regímenes democráticos, con la imagen del ciclo mítico de nacimiento, vida, muerte y resurrección. Las democracias tienen un momento *fundacional*, un tiempo en parte histórico y en parte mítico. Los padres de la patria (en los Estados Unidos se habla precisamente de los *founding fathers*) han adquirido una estatura legendaria que ciertamente excede lo que fue su vida real; además lo que se hizo o se dejó de hacer en esos momentos fundacionales tiene una fuerza simbólica que se proyecta en el futuro, por muchas generaciones.

Luego del tiempo *fundacional*, podemos hablar de una época de “vida” del sistema, en el sentido del *funcionamiento sustentable* de un régimen democrático, el cual normalmente deberá sufrir, por cierto, miles de crisis y tensiones, como es inevitable en la cotidianeidad de todas las sociedades; no obstante, las instituciones y normas, así como los acuerdos y prácticas sociales, permiten que tales problemas se enfrenten dentro de las reglas y límites del sistema y no conducen necesariamente a su quiebre o derrumbe.

Sin embargo, los regímenes políticos también enfrentan momentos de *quiebres terminales*, los cuales son eventualmente seguidos de tiempos de *reconstrucción o refundación* democrática. Pensemos, por ejemplo, en los períodos de refundación en Chile después de la crisis de la guerra civil de 1891, o en los años 1925-1932. O pensemos en el famoso discurso de

Gettysburg, gran campo de batalla de la Guerra de Secesión, cuando Abraham Lincoln habló del renacer de la república que los padres de la patria habían fundado hacía ochenta y siete años.

La idea de que después de un grave quiebre es necesario refundar la convivencia es muy antigua. Sin embargo, hasta hace poco no había una teoría ética internacionalmente aceptada sobre lo que hoy se conoce ampliamente como transición a la democracia. En esto, el período o tiempo de refundación o reconstrucción democrática se diferencia de los momentos fundacionales, de funcionamiento sustentable del sistema o de crisis o quiebre terminal del mismo.

En efecto, sobre la primera fase, la *fundación de la república*, los escritos de los pensadores de filosofía moral de la época de la Ilustración, las revoluciones liberales o burguesas de fines del siglo XVIII, los ejemplos de distintas Constituciones y la ciencia política nos entregan, por supuesto, abundantes elementos para entender los fundamentos de una democracia, aunque discrepemos en los detalles.

Sobre *el funcionamiento sustentable* de un régimen democrático tenemos normativas que van desde los principios de soberanía popular, la separación de poderes, el Estado de derecho y demás normas fundamentales de Derecho Público, hasta las garantías constitucionales respecto de los fueros de toda persona, las cuales se conocen hoy día como derechos humanos.

Sobre *tiempos de crisis* existen, desde el siglo XIX, normas jurídicas internacionales que regulan los conflictos armados (los Convenios de Ginebra y otros tratados de Derecho Internacional Humanitario). Por otra parte, las convenciones internacionales de derechos humanos regulan el estado de sitio y otros regímenes de emergencia.

Pero hasta veinte años atrás no existía una teoría, una visión internacional sobre *tiempos de refundación*, tal como la conocemos ahora. ¿Y por qué ha surgido esta visión precisamente en los últimos veinte años? No es porque antes no haya habido quiebres en las sociedades ni una necesidad de reconstruir la convivencia rota. La historia está llena de crisis graves, de fracasos y de intentos de forjar, sobre los escombros del desastre político, una convivencia civilizada.

El tema de la refundación o reconstrucción democrática surge en las últimas dos décadas porque con el proceso de globalización de la opinión pública, que venía ocurriendo desde los años sesenta, en el mundo ya se había alcanzado una amplia conciencia sobre la necesidad de respetar los derechos humanos. Este proceso de internacionalización se remonta en realidad al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, con los juicios de

Nüremberg y de Tokio, la reconstrucción de Europa y Japón, el “nunca más” implícito en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, así como en los Convenios de Ginebra, de 1949. En los años posteriores a 1948, las iniciativas en materias de derechos humanos y ramas afines consistieron en crear normas e instituciones internacionales. Tales medidas provienen de gobiernos, de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales como la OEA o el Consejo de Europa. Por tanto, en esa fase, los principales actores internacionales en materia de derechos humanos son gobiernos y organismos intergubernamentales.

Luego, desde los años sesenta en adelante, se suma un nuevo actor internacional: el ciudadano común y corriente, como ustedes o como el que habla. Surgen movimientos de personas que quieren participar en asuntos que no tienen sólo un alcance gremial ni conciernen a intereses propios, sino colectivos. Pero quieren participar en ellos no por la vía de acceder al poder, sino como expresión de intereses y valores ciudadanos compartidos, que atraviesan las fronteras. Ése fue un fenómeno nuevo: la globalización de la opinión pública o del activismo ciudadano. Por ejemplo, Amnistía Internacional, la principal organización internacional no gubernamental de derechos humanos, tiene más de dos millones de miembros, gente común y corriente. Otros movimientos y organizaciones no gubernamentales, de alcance internacional, abordan diversos temas de interés común o ética ciudadana, como el medio ambiente o los derechos de los consumidores. Este activismo ciudadano, que data de los años 60, se ha ido ampliando. La última manifestación es la lucha anticorrupción emprendida por organizaciones como Transparency International, que evoca un poco en su nombre a Amnesty International.

Esta nueva conciencia y activismo internacional había ya alcanzado un punto bastante alto cuando se produce la transición de Argentina, en 1983. Luego, con el deshielo que trajo aparejado el desmantelamiento de las estructuras de la guerra fría, en los años ochenta, comienza una seguidilla de transiciones a la democracia que hacen ver la necesidad de enfrentar el problema de la reconstrucción democrática no ya como un asunto de derechos humanos del presente (“¡deje de matar!”, “¡deje de torturar!”), sino como la necesidad de hacerse cargo de un pasado que sigue gravitando en el presente, afectándolo seriamente, y que puede hipotecar el futuro.

Argentina fue el primer gran precedente de esta problemática de transición a la democracia y derechos humanos. Antes del caso argentino hubo una golondrina que no alcanzó a hacer verano, que fue Grecia, el año 1974, con la caída del régimen de los coroneles, caso en el que ya se

presentaron muchos de los problemas de verdad y justicia que más tarde se harían tan conocidos.

Luego de Argentina, en los últimos veinte años ha habido, en las más distintas latitudes, casi una treintena de casos de fin de guerras civiles o dictaduras que dieron paso a intentos de construcción o reconstrucción democrática. Todos estos ejemplos han sido objeto de abundantes análisis y de estudios comparados.

En América del Sur hay que mencionar, además de Argentina, los casos de Uruguay, Chile y Bolivia (este último enfocado en los crímenes imputados al gobierno militar de García Meza); en Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Más recientemente, en nuestro hemisferio se suman los casos de Perú, México y Panamá. Mañana serán, probablemente, Cuba y Colombia. Y pensemos en otras latitudes, en Irlanda del Norte, en Europa Central y Oriental, en Sri Lanka y Filipinas, así como en los casos del continente africano, encabezados por el ejemplo señero de Sudáfrica, pero también en Chad, Uganda, Etiopía, Ghana, Sierra Leona, etc.

El tema de la construcción o refundación democrática, luego de un período caracterizado por violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y otras atrocidades, recorre el mundo como una de las principales cuestiones contemporáneas de ciencia política, de derechos humanos y de memoria e historia colectivas. Es, sin duda, uno de los grandes temas éticos de nuestro tiempo. Y como toda visión doctrinaria o normativa que está aún forjándose, que es tan nueva, tan reciente, por supuesto da pie, en mayor medida, para posiciones encontradas y controversias. Pero va quedando un sedimento de acuerdos que, creo, va a perdurar.

Ahora, ¿en qué consiste ese sustrato o sedimento de acuerdos? Voy a tratar de presentar, resumidamente, un cuadro de creciente consenso moral, que no responde a pura teoría sino también a la práctica. Dentro de este cuadro, al que la experiencia chilena ha contribuido enormemente, me referiré a las políticas que se han aplicado en nuestro país.

El cuadro o esquema es el siguiente: El objetivo ético último de un período de refundación democrática es forjar un orden político justo, viable, sustentable —lo más justo posible, lo más sustentable posible—, sobre la experiencia y los escombros de un pasado reciente divisivo, criminal, de guerra, dictadura, en fin, de distintas situaciones que han conducido a un quiebre del sistema político y de la convivencia civilizada. Dado que ése es el objetivo, interesa no sólo el pasado que continúa gravitando sobre el presente y quizá pueda hipotecar el futuro, sino también manejar la viabilidad política del presente para que pueda darse paso, gradualmente, a ese

futuro al cual se apunta. Ésa es una tarea que recae fundamentalmente sobre los gobernantes y demás actores políticos, pero que compromete también al conjunto de la sociedad.

De este objetivo ético último surgen dos objetivos más precisos, en cuanto al pasado de crímenes y atrocidades: *prevenir* y *reparar*. Es necesario que esos crímenes no vuelvan a ocurrir. El “nunca más” ha pasado a ser la expresión emblemática que resume esas aspiraciones. Es una frase que nos remonta a los tiempos del Holocausto en Europa, y que al haberla evocado hace poco el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, no casualmente, tiene una resonancia muy especial. Este “nunca más” significa, precisamente, enfrentarse al pasado para prevenir: queremos que esto no vuelva a ocurrir. Y el segundo objetivo más preciso es reparar los males causados, en la medida en que sean reparables.

Para la consecución de estos objetivos hay todo un arsenal de medidas posibles. Estas medidas a veces se resumen en una de las siguientes expresiones: verdad, reconocimiento, justicia, reparación, reconciliación. Estos términos han pasado a ser de uso corriente en el debate público y a veces se esgrimen a la manera de eslóganes. Muchos se refieren a la “lucha contra la impunidad”, queriendo enfatizar así la necesidad de justicia.

Qué medidas se apliquen y cómo y cuándo se lleven a cabo, es materia muy importante. Me explico: en estos tiempos refundacionales, lo que se haga o se deje de hacer tiene una proyección simbólico-ética hacia las sucesivas generaciones, tal como sucede con los tiempos de fundación de la república. Cuando se trata de una refundación democrática, es como si estuviéramos reescribiendo el software moral de la nación (yo de asuntos de software no entiendo mucho, pero sé que si uno pone mal un punto o una coma cuando los escribe, pasan todo tipo de cosas raras; o sea, hay que programarlos muy bien). Lo que se hace o se deja de hacer tiene un impacto que trasciende el presente. Por ejemplo, si el jefe supremo de un sistema militar represivo permanece más allá del alcance de la justicia, la lección implícita que queda para el cadete que ingresa a la escuela militar treinta años después, o para un militar de alta graduación que pudiera sentir la tentación dictatorial, es que violar los derechos humanos no tiene costos para el jefe máximo.

Lo que se hace o se deja de hacer no es menor, tiene gran proyección hacia el futuro. Entonces, en vista de ello, lo más importante es comenzar por la *verdad*. ¿Y por qué? Porque hay siempre en estos casos, o casi siempre, una verdad negada. ¿Y cuál es la verdad negada? Aquella que concierne a hechos que nunca tienen una justificación. Por ejemplo, la tortura, la desaparición forzada o el asesinato de prisioneros inermes o

rendidos. En cambio, hay otras medidas represivas que el derecho internacional permite adoptar, si son estrictamente necesarias para enfrentar situaciones extremas que afectan a la vida o seguridad de la nación. En estos casos, los gobiernos autoritarios por lo general no niegan tales medidas (como la detención administrativa o restricciones a las libertades civiles) sino que argumentan que se trata de pasos indispensables para enfrentar graves riesgos, aunque ello no sea así. Por ejemplo, todo el mundo entiende que durante la masacre genocida de Ruanda había que decretar toque de queda porque decenas de miles de personas estaban siendo asesinadas. Nadie diría en ese caso : “Se está coartando la libertad de circulación”. Todo el mundo podría también entender que en tal caso sea necesario detener a algunas personas o agitadores para calmar la situación. En cambio, si se decreta estado de sitio u otros regímenes de excepción constitucional por diez, veinte o treinta años, como ha sucedido en nuestra región en países como Colombia, Paraguay o en nuestro propio país, es claro que se trata de un pretexto para permitir a los respectivos gobiernos manejarse con un marco legal flexible para sus intereses autoritarios.

Pero la tortura, el asesinato de prisioneros o las desapariciones forzadas están absolutamente prohibidos por las normas internacionales. Por ello, cuando se practican, los gobiernos no intentan justificar los hechos sino que los niegan. Esas normas de prohibición absoluta reflejan principios éticos que todo el mundo ha hecho suyos —“internalizado”, se dice ahora— y que pasan, por tanto, a formar parte de lo que se puede llamar la moral internacional positiva o vigente.

Frente a normas morales inescapables, todos somos susceptibles, en mayor o menor medida, de una reacción que los psicólogos conocen como “negación”. Cuando tenemos un potencial conflicto entre una lealtad muy acendrada y un hecho monstruoso —pensemos, por ejemplo, en un niño abusado por sus padres—, borramos o negamos el hecho monstruoso. Ése es un intento de resolver el conflicto. Desde el Neruda que alababa a Stalin, hasta las sucesivas oleadas de lealtades incondicionales de sectores de la izquierda latinoamericana hacia Castro, hacia los sandinistas, hacia los rebeldes de Chiapas y ahora (en menor medida) hacia Chávez, pasando por las justificaciones de la derecha —desde la derecha fascista en Alemania o en Italia hasta los regímenes dictatoriales de derecha en nuestras latitudes—, en todas partes y en todo tiempo, cuando se da este conflicto entre lealtades profundas y básicos principios éticos, se bloquea o niega aquello que puede perturbarlos en nuestras lealtades.

Esto ha pasado ciertamente entre quienes apoyaron el régimen militar chileno. Pero nos ha pasado también en la izquierda con respecto a

nuestras responsabilidades históricas, que fueron muchas y muy graves. Incluso, en el espíritu de acercamiento de posiciones que se está dando gradualmente en los últimos años, a veces escuchamos de parte de personas de una sensibilidad política de derecha —digamos, liberal— como que suavizan un poco la gravedad de esa responsabilidad política de la izquierda. En cambio, algunos de quienes formamos parte del gobierno de la Unidad Popular hacemos un análisis quizás más crudo. Creo que el desig- nio de ese proyecto era, consciente o inconscientemente, llegar a un sistema socialista, no simplemente socialdemócrata. Y aunque de alguna manera la gran mayoría de quienes formamos parte de dicho proyecto presentíamos que eso no iba a funcionar, también pensábamos que si tantos millones de personas creían en las bondades de la revolución socialista, “entonces yo debo ser el equivocado, y no ellos”. En el fondo, la ilusión era que los vientos de la historia nos empujarían a buen puerto, sin importar qué erráticos golpes de timón diéramos nosotros.

Así, desde las dificultades de la izquierda por reconocer sus respon- sabilidades históricas y políticas, las que ésta empezó a admitir de manera más perceptible a partir del año 1979 —aunque todavía queda mucho por reconocer—, hasta las enormes dificultades de los partidarios del régimen de Pinochet de reconocer lo evidente de los crímenes masivos, vemos im- pactantes ejemplos, en nuestro país, de este fenómeno universal de la ne- gación.

Entonces, la *verdad* sobre hechos de gran trascendencia ética que son negados, una verdad develada de una manera irrefutable, es de funda- mental importancia en estos procesos de transición. No se trata de una verdad orwelliana dictada a la manera de un hermano mayor que emite una interpretación, teoría o dogma, sino una verdad puramente fáctica que tiene consecuencias éticas importantes: ¿Hubo o no cámara de gases?, ¿hubo o no una práctica de desapariciones?, ¿hubo o no torturas?. Todo eso se puede establecer fácticamente.

Esa verdad, revelada de modo creíble y solemne, rasga el velo de ocultamiento, de la negación social, y coloca la luz sobre la mesa. ¿Acerca de qué? Acerca de los crímenes negados. Por ello, en Chile, los crímenes negados que son las desapariciones, asesinatos políticos y torturas, tenían que ser abordados por una comisión de la verdad.

Luego de períodos de profundo quiebre de la democracia, la verdad global o histórica no puede brotar solamente de un conjunto de investiga- ciones judiciales y procesos criminales individuales, cuyo propósito es esta- blecer la inocencia o culpabilidad de personas determinadas sobre crímenes determinados. Tales investigaciones y procesos no están necesariamente

coordinados entre sí y demoran mucho tiempo; más aún, su sentido y propósito no es lograr una narrativa ética de alcances históricos. Para ese fin se han creado, en cambio, las llamadas comisiones de verdad, que se han establecido en las más distintas latitudes. Pero, como es obvio, estas instituciones no garantizan por sí mismas que el resultado deseado se alcance. Un estudio reciente de veintidós comisiones de verdad que se crearon en diferentes países del mundo llega a la sobria conclusión de que sólo cinco de ellas pueden ser consideradas exitosas. La comisión chilena<sup>1</sup> ha sido hasta ahora la más exitosa de todas, porque cumplió con su mandato y trece años después nadie ha refutado los hechos registrados en el Informe Rettig. Los hallazgos de la Comisión de Verdad y Reconciliación han llegado a ser aceptados no sólo por familiares de las víctimas o abogados de derechos humanos, sino por todo el espectro político, incluida la UDI, por los militares (a través de su participación en la Mesa de Diálogo<sup>2</sup>) y por la prensa de derecha. Ahora se habla llanamente de “detenidos desaparecidos” y no de “presuntos detenidos desaparecidos”. La cifra de alrededor de 3.500 víctimas fatales de agentes de la dictadura militar o de la violencia política, de las cuales se encuentran detallados los casos de unas 3.200, ya no se discute. Y no se discute que en su gran mayoría fueron crímenes, incluyendo 90 casos contenidos en el Informe Rettig de víctimas atribuidas a grupos armados opositores al régimen militar.

<sup>1</sup> La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, también conocida como Comisión Rettig, fue creada en abril de 1990 por iniciativa del Presidente Patricio Aylwin. Estuvo integrada por Raúl Rettig Guissen, Jaime Castillo Velasco, José Luis Cea Egaña, Mónica Jiménez de la Jara, Ricardo Martín Díaz, Gonzalo Vial Correa y José Zalaquett Daher. Su objetivo era contribuir a esclarecer la verdad sobre graves hechos de violación a los derechos humanos; reunir información que permitiera individualizar a las víctimas y establecer la suerte o paradero de éstas; recomendar medidas de reparación y reivindicación, y recomendar medidas legales y administrativas para impedir o prevenir la comisión de nuevos atropellos graves a los derechos humanos. Casi un año después, el 12 de marzo de 1991, la Comisión dio a conocer su informe final, que luego sería conocido como Informe Rettig. Un extracto de las partes medulares del Informe, así como de las reacciones al mismo por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, fue incluido en *Estudios Públicos*, N° 41 (1991). (N. del E.)

<sup>2</sup> La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos se constituyó el 21 de agosto de 1999 durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei R.-T. Estuvo integrada por un grupo de personalidades que incluyó, entre otros, a representantes del gobierno, de las Fuerzas Armadas y Carabineros y de instituciones religiosas y morales. Su principal objetivo era proponer medidas que contribuyeran a determinar la suerte o paradero de los detenidos desaparecidos. La sesión plenaria final de la Mesa de Diálogo tuvo lugar el 12 de junio de 2000, ocasión en que se acordó el texto de la declaración de la Mesa, que se conocería después como el Acuerdo de la Mesa de Diálogo. En *Estudios Públicos* N° 79 (2000) se publicó el texto íntegro del Acuerdo, junto a entrevistas a la abogada Pamela Pereira y al brigadier general Juan Carlos Salgado, ambos integrantes de la Mesa de Diálogo, como también el artículo de José Zalaquett, “La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el Proceso de Transición Política en Chile”. (N. del E.)

Las comisiones de verdad deben ser oficiales (lo que no significa “oficialistas”, por cierto), porque si bien la verdad también puede conocerse por otros medios —a través de obras de dramaturgos, poetas, historiadores, o por la creación social gradual de una memoria compartida y una historia oral—, lo que concierne a toda la comunidad debe quedar escrito, articuladamente, en los anales de la nación; debe colocarse de modo solemne y público en los registros del ágora, de la plaza pública.

Ése es el sentido que tuvo la Comisión de Verdad y Reconciliación que propuso el Presidente Aylwin. Con un golpe de intuición muy certero, el ex mandatario nombró a ocho personas, cuatro de las cuales habían estado de acuerdo, al menos inicialmente, con el golpe militar y cuatro que habían sido opositoras a dicho régimen. Al haberse logrado una conclusión unánime de todas estas personas, aparte del rigor del trabajo realizado —disculpen que me refiera a ello en esos términos, porque yo fui una de esas ocho personas—, se facilitó la aceptación del Informe. Inicialmente, el Informe Rettig fue reconocido por el mundo político y social, no así por las Fuerzas Armadas. El general Pinochet lo rechazó. Después vino el terrible asesinato del senador Jaime Guzmán y se congeló la discusión. Pero hubo un momento inicial de mucha difusión.

Las Fuerzas Armadas vinieron a reconocer los atropellos a los derechos humanos años después, con la Mesa de Diálogo, que fue instituida a iniciativa del Ministro Pérez Yoma, en 1999, durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, y concluyó sus deliberaciones en 2000, durante el presente gobierno de Lagos. Este reconocimiento abrió una compuerta que después fue seguida por otras declaraciones hasta llegar al “nunca más” del Comandante en Jefe de Ejército, general Juan Emilio Cheyre, pronunciado el mes de junio pasado<sup>3</sup>.

De manera que tenemos, primero, una *verdad conocida y reconocida sobre violaciones a derechos humanos*, incluyendo, repito, un número de actos terroristas o asesinatos de otro tipo atribuidos a opositores que se oponían violentamente al régimen militar.

Una segunda medida importante para enfrentar el pasado es la *reparación* de los daños causados. Las reparaciones pueden ser materiales o

---

<sup>3</sup> Las declaraciones de “nunca más” del general en Jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, fueron hechas el 18 de junio de 2003 en la ciudad de Antofagasta, en el marco de una gira por las principales guarniciones militares del norte de Chile. El general Cheyre señaló en esa oportunidad, refiriéndose al Ejército, que “hemos dado pruebas concretas de que nunca más se violarán los derechos humanos”. Respecto al golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, manifestó su aspiración a que no se repitiera “una crisis política como la que nos llevó a la división: nunca más la incapacidad para controlar esa crisis, nunca más crímenes, terrorismo, violencia” (Radio Nederland, [www.rnw.nl/informarn/html/act030617-chiledhh.htm](http://www.rnw.nl/informarn/html/act030617-chiledhh.htm)). (N. del E.)

simbólicas, individuales o sociales. Pueden consistir también en beneficios de distinto tipo como educacionales, de atención médica para enfrentar las secuelas de la represión, etc. Este tipo de reparaciones se dispuso en Chile para los familiares de todas las víctimas que se incluyen en el Informe Rettig y en el informe complementario a éste, emitido por su organización sucesora, la Corporación de Reparación y Reconciliación. Todos los familiares de las víctimas fatales están recibiendo pensiones; pensiones modestas, pero no miserables como se ha dicho, de un máximo por familia de alrededor de \$ 280.000. Para algunos ésa no es una gran cantidad de dinero, pero es más de lo que reciben innumerables familias chilenas. De acuerdo a la reciente propuesta actual del Presidente Lagos, se subirían tales pensiones en un 50% y se mejorarían otros beneficios para estos familiares.

En cuanto a otras reparaciones, se ha otorgado a los exiliados políticos beneficios tributarios aduaneros para reintegrarse al país, más, en ciertos casos, préstamos para iniciar actividades económicas. También se han otorgado reparaciones a los exonerados políticos, es decir, a personas que fueron despedidas de la administración pública o empresas del Estado. A la fecha los beneficiados suman aproximadamente 87.000. Es el conjunto de personas más numeroso que ha recibido reparaciones y con la nueva ley que extiende el plazo para postular a dichos beneficios, pueden llegar a superar las cien mil personas. Además, se ha compensado a los partidos políticos por las expropiaciones de que fueron objeto durante el régimen militar.

La propuesta actual del Presidente Lagos también plantea reparaciones “simbólicas y austeras” para aquellos que fueron prisioneros políticos o víctimas de tortura. Para calificar a dichas personas, se creará una comisión especial.

Respecto a las personas torturadas, se presenta un problema muy grave, porque, dados los métodos generalmente empleados, la tortura no deja secuelas físicas sino en un porcentaje ínfimo de los casos, y las secuelas psicológicas son, por lo común, indistinguibles de las que dejarían otras forma de represión. Los expertos nos han dicho que es muy difícil distinguir a unas de otras. De manera que hacer un completo catálogo nominativo —“usted fue torturado y usted no”— es una tarea virtualmente imposible de lograr. Entonces, una manera de abordar eso es decir: los prisioneros políticos, por el hecho de haber estado prisioneros van a recibir una compensación de acuerdo a la extensión de su período de privación de libertad; y ahí se cubre a torturados y no torturados. Pero, además, si alguien tiene una secuela permanente de una invalidez producto de la tortura, de cierto grado hacia arriba, puede recibir una atención o compensación adicional.

La reparación abarca también medidas simbólicas, aparte de estas individuales a las que me he referido. En Chile han adoptado varias formas, desde el perdón que solicitó públicamente el Presidente Aylwin, asumiendo la continuidad del Estado, hasta la erección de un muro con los nombres de las víctimas, la construcción de un Parque de la Paz en el terreno de la Villa Grimaldi, ex cuartel de la DINA, además de un centenar de placas y monumentos en todo el país que no han sido muy publicitados.

Además de la verdad y su reconocimiento, y de las reparaciones, existen las medidas de *justicia*. Naturalmente, las situaciones en que el vencedor emerge triunfante de una guerra son muy proclives, por su propia naturaleza, a la injusticia, porque no hay un sistema de fiscalización o contrapeso del poder. Ahora, las únicas situaciones como éstas en los últimos treinta años han sido Nicaragua, en los años posteriores a 1979, Afganistán, desde 2001, e Irak, en este año. Todas las demás han sido situaciones mucho más ambiguas, con empates militares, luego de largas guerras civiles, o transiciones democráticas en que las fuerzas del antiguo régimen todavía conservan considerable poder político o militar.

Si se mira los tipos de transiciones políticas, se advierte una paradoja. Cuando se tiene todo el poder que, en teoría, en el pizarrón, sería necesario para hacer todo lo que se requiere realizar moralmente, se produce precisamente el riesgo de que se abuse de ese poder. Entonces, mientras más poder tiene el nuevo gobierno para hacer lo que debe, más riesgo existe de que haga lo que no debe. Esta paradoja no se resuelve fácilmente. En definitiva, hay que aceptar que en materia de transición a la democracia y de enfrentar un pasado de violaciones de derechos humanos hay soluciones peores o mejores, pero no se puede aspirar a resultados óptimos.

Habiendo dicho eso, lo más difícil de implementar son, por cierto, las medidas de justicia. Para determinar el contenido de las obligaciones éticas y legales del Estado de administrar justicia por violaciones a los derechos humanos, es necesario preguntarse por la posibilidad y extensión del perdón. Para este efecto, vienen en nuestro auxilio teorías milenarias de grandes religiones o tradiciones humanistas.

Contrariamente a lo que han sostenido algunos, el perdón colectivo, de la comunidad o del país, nunca es gratuito. El *perdón individual*, de corazón a corazón, sí lo es, y se celebra como una gran virtud; por lo mismo, no se exige como una obligación ética, aunque tiene un indiscutible mérito moral. Sin embargo, el *perdón de la comunidad*, sea una iglesia o el Estado, sólo se otorga cuando el perpetrador reconoce que obró mal, declara la verdad, expresa un propósito de no volver a hacerlo y está dispuesto a hacer una reparación.

Esto es así en todas las tradiciones. Si alguien acude, por ejemplo, a un sacerdote católico, y le dice “Padre, pido su absolución”. “¿Y de qué falta?”. “No le voy a decir.” Hasta ahí no más se llega, naturalmente. Lo mismo ocurriría si esa persona confiesa el mal que hizo pero declara que estuvo bien hecho o que lo volvería a hacer.

¿Y por qué el fundamento del perdón social o comunitario requiere de todos los pasos que mencionamos, desde la verdad hasta la reparación? Porque el sentido de ese perdón es reforzar el edificio de normas morales de la comunidad. Luego, cuando aquel que sacó una viga o un ladrillo de ese edificio, lo regresa a su lugar, le pone cemento y lo afirma nuevamente, mediante su arrepentimiento, su resolución de no volver a hacerlo y su voluntad de reparar, entonces es perdonado. Pero si en con contumacia persiste en una actitud de negación y rebeldía, se le castiga. Esto es así, con algunas variaciones, en todas las grandes tradiciones religiosas, desde tiempos inmemoriales. El perdón de la comunidad tiene un sentido de fortalecer los valores transgredidos. El perdón individual, en cambio, brota de una nobleza de corazón a corazón y ahí puede hablarse de gratuidad. El perdón de la comunidad y el perdón individual son dos cosas enteramente distintas, aunque a menudo se confunden.

La comunidad internacional, después de la Segunda Guerra Mundial, desarrolló una teoría del perdón diciendo “hay crímenes imperdonables”. ¿Cuáles son éstos? Se ha ido consolidando la noción de que estos crímenes son los que caen en dos categorías: los *crímenes contra la humanidad* (incluido el genocidio) y los *crímenes de guerra*. Estos últimos, las más graves transgresiones a las normas de la guerra, están establecidos en los Convenios de Ginebra y otros tratados de Derecho Internacional Humanitario. Por otro lado, la definición de los crímenes contra la humanidad ha tenido una larga evolución y finalmente ha llegado a sedimentarse, consolidarse y ampliarse en el Estatuto de Roma, del año 1998, que establece la Corte Penal Internacional y que entró en vigor el año pasado. Según este tratado, se considera como crimen contra la humanidad un conjunto de actos (como asesinatos, torturas, deportaciones, etc.) siempre que formen parte de un ataque sistemático o masivo contra la población y se cometan con conocimiento de dicho ataque.

Tales crímenes de guerra o contra la humanidad no pueden estar sujetos a prescripción ni amnistía. En realidad la “inamnestiabilidad” no tiene un sustento en texto expreso de Derecho Internacional, pero la interpretación crecientemente uniforme de organismos internacionales de protección de los derechos humanos y de la doctrina es que la obligación que el Derecho Internacional impone a los Estados de investigar, enjuiciar y

castigar ciertos crímenes gravísimos implica que tales ilícitos son inamnistiables.

Ahora, ¿cómo analizar lo sucedido en Chile a la luz de lo que acabo de decir? Lo que sucedió es que ciertamente se cometieron crímenes contra la humanidad bajo la égida de la DINA<sup>4</sup>. Sobre eso pueden haber pocas dudas. Esta organización ilícita se propuso exterminar a determinadas categorías de personas, a los militantes considerados más peligrosos de tres principales partidos —el Partido Comunista, el Partido Socialista y MIR—, y de hecho exterminó a varios centenares de ellos. Había una política centralizada en esa dirección. Si esto se aplica o no, además, a tales o cuales crímenes de su sucesora, la CNI, puede ser materia de matices o discusión, pero ciertamente se aplica a los crímenes de la DINA. Por ende, si bien no cabe duda de que se cometieron crímenes contra la humanidad por agentes del gobierno militar, no *todos* los crímenes cometidos tuvieron ese carácter.

En nuestro país, esos crímenes de la DINA, salvo el asesinato del ex canciller Orlando Letelier, perpetrado el año 1976, están cubiertos por el decreto ley de Amnistía de 1978. Sin embargo, todavía no hay una jurisprudencia firme de nuestros tribunales sobre la interpretación de esta amnistía. Lo que sí sucede es que la gran mayoría de las investigaciones judiciales y juicios sobre casos de desaparición se mantienen abiertos mientras no se establezca con certeza el hecho de la muerte y su data desde el punto de vista legal.

Después del reconocimiento efectuado por la Mesa de Diálogo, el año 2000, aumentó enormemente la acción judicial sobre estos casos y su eficacia, al punto que los abogados más conocedores de esta realidad dicen que en los últimos dos años ha habido más actividad judicial que en los anteriores diez. Esto se debe al nombramiento de jueces con dedicación exclusiva y, además, a la conmoción que creó la declaración de las Fuerzas Armadas reconociendo lo que sucedió. Si bien el informe posterior que éstas entregaron, en el sentido de que arrojaron al mar a la mayor parte de las víctimas de que dan cuenta, no ha podido ser corroborado y se comprobaron errores en el mismo, ese mismo reconocimiento también sacudió las conciencias. En todo caso, en años recientes se ha avanzado muchísimo, pues unos hallazgos llevan a otros y se va desenredando la maraña de los casos.

---

<sup>4</sup> La DINA (Dirección Nacional de Inteligencia Nacional) fue creada oficialmente en junio de 1974, quedando al mando del coronel Manuel Contreras hasta su disolución en agosto de 1977, fecha en que fue reemplazada por la Central Nacional de Información (CNI). El coronel Contreras, ascendido a general tras disolverse la DINA en 1977, fue sentenciado en 1995 a siete años de cárcel por el asesinato en 1976 del ex canciller Orlando Letelier en Washington, DC. (N. de E.)

En Chile, contrariamente a lo que se piensa en el exterior, incluso por personas medianamente informadas, ha habido más justicia que en ningún otro país en una situación comparable. No estoy hablando de casos como el de Nicaragua, donde miles de personas pasaron por tribunales populares después de la caída de Somoza, y antes de que se iniciara la guerra de los “contras”, ni de otras situaciones de victoria militar completa de un bando sobre otro, sino de situaciones que, como la chilena, suponen un mayor grado de ambigüedad o contrapesos en las relaciones de fuerzas políticas durante la transición. En Chile, cerca de 40 personas han cumplido condena por violaciones de los derechos humanos y cerca de 250 están todavía sometidas a la justicia, en una u otra condición procesal.

Si se miran los años transcurridos desde el comienzo de la transición chilena, ciertas medidas han hecho posible otras. La verdad que dio a conocer la Comisión Rettig actuó como una especie de buque rompehielos, permitiendo avanzar en lo que parecía impenetrable. Años atrás, en 1978, el gobierno militar realizó un plebiscito para rechazar una resolución de las Naciones Unidas que era mucho más blanda que el Informe Rettig. La línea oficial del régimen, aceptada por la mayoría de sus partidarios, era que no habían ocurrido violaciones a los derechos humanos. Después de la Comisión Rettig, ya no pudo negarse esa verdad, aunque muchos se replegaron a una nueva línea de negación: “Sí, ocurrieron violaciones a los derechos humanos, pero fue Contreras el culpable; no hubo una política en ese sentido de Pinochet o de la Junta”. Pero al final la verdad se ha ido imponiendo. Y también la verdad sobre la Unidad Popular, por supuesto, que creo que está bastante establecida, aunque pueden faltar reconocimientos más solemnes.

Sin la Comisión Rettig, me atrevo a decir, aunque admito que es especulativo, Manuel Contreras no estaría en prisión cuatro años más tarde; sin el clima que se creó previamente, habría sido mucho más difícil procesarlo o hacer cumplir la sentencia.

En los años de gobiernos de la Concertación ha habido tres momentos proactivos de políticas públicas en materia de derechos humanos: 1) Los dos años iniciales del gobierno de Patricio Aylwin, con la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, la Ley de Reparación de 1992 y la carta del presidente a la Corte Suprema, exhortándola a que la amnistía no fuera obstáculo para investigar los casos; 2) la Mesa de Diálogo, creada en 1999 por iniciativa de Edmundo Pérez Yoma, ministro de Defensa de entonces, y 3) estos últimos tres meses, que han concluido en la propuesta del presidente Lagos gestada no sólo por iniciativa del gobierno sino también del mundo político en su conjunto, aunque es el gobierno quien recibe las distintas propuestas y formula el documento “No Hay Mañana sin Ayer”.

Entremedio de estos momentos “proactivos” no es que haya habido nada: ha habido, por cierto, mucha actividad de los jueces, de los familiares y de los abogados de derechos humanos. A veces se han dado períodos de relativo estancamiento, pero no ha habido retrocesos respecto de los principios éticos sobre transiciones a la democracia y crímenes del pasado a que nos referimos anteriormente.

Por ello, desde el punto de vista internacional, Chile es mirado también como un ejemplo de “no renunciamento”, de no retroceso, como sí lo fueron, en Argentina, las leyes llamadas de “punto final” y “obediencia debida” impulsadas por el gobierno de Alfonsín.

Ahora, habiéndose alcanzado la verdad sobre los crímenes negados, habiendo sido ésta reconocida por todo el país y habiéndose propiciado reparaciones: ¿qué es lo que queda? Queda el problema pendiente de una verdad más precisa sobre los desaparecidos y de justicia inconclusa. Ante esto, el Presidente Lagos, recogiendo distintas sugerencias, propone medidas que articulen la verdad y la justicia.

Me explico: se sabe que a las personas desaparecidas se las llevaron detenidas, que las mataron sin juicio previo, que las enterraron clandestinamente, y que luego muchos de ellas fueron desenterradas y sus restos arrojados al mar o destruidos de alguna otra manera. Pero hay varios puntos pendientes. Para comenzar, encontrar los restos, si ello fuere posible o, al menos, saber qué suerte sufrieron efectivamente y de mano de quién. Para obtener esa información se necesita crear estímulos que faciliten la entrega de información, pero sin violar las normas imperativas internacionales que prohíben absolver crímenes contra la humanidad.

¿Qué estímulos para lograr la verdad propone el Presidente? Primero, se excluye de todo beneficio a quien tenga responsabilidad en lo que podría calificarse como crímenes contra la humanidad. Segundo, aquellos que sin haber cometido crímenes de tal entidad, pero estando ya inculpados o procesados por otros delitos, colaboren efectivamente al esclarecimiento de la verdad, recibirían por ello una rebaja de pena que puede ser sustancial, llegando incluso a una conmutación de pena privativa de libertad por una restrictiva de libertad. En tercer lugar, aquellos perpetradores de quienes nada se sabía, y que tampoco han cometido crímenes de la mayor gravedad —puede ser un conscripto que fue un enterrador o un desenterrador, o un fusilero que hoy está en su campo en el Sur, criando ovejas, que tiene sesenta y cinco años y no se atreve a declarar porque no quiere pasar un día o un año en la cárcel—, recibirían una especie de “inmunidad”, que no es lo mismo que impunidad. Esto consistiría en una exclusión de la prueba, esto es, su declaración y todo lo que surja lógicamente de ella no

podría ser usado en juicio en su contra. Aparte de ello, si alguien ya está condenado y aclara otros crímenes en que ha participado, podría ser acreedor a una conmutación de pena u otros beneficios, etc. Estos beneficios se aplicarían sólo por un tiempo limitado, de seis meses a un año.

Entonces, se trata de conseguir más verdad, sin renunciar a los deberes impuestos por el Derecho Internacional, usando incentivos y aplicando criterios que han dado resultado en otras partes y que han sido una demostración práctica de las teorías sobre cálculo costo-beneficio que las personas tienden a realizar. Así, una persona que nunca ha sido descubierta va a decir: “Si mi compañero de patrulla declara la verdad y yo no la declaro dentro del plazo fijado, puedo quedar involucrado y fuera de los beneficios”. Es de prever que con estas medidas pueda darse una mayor apertura hacia la verdad.

También el Presidente ha planteado que se trata de procurar una justicia al servicio de la construcción de un orden más justo. En estos tiempos refundacionales, si permitiéramos la ausencia completa de justicia estaríamos escribiendo muy mal ese software moral del que hablé antes. Pero tampoco se trata de una política justiciera tipo Antiguo Testamento. Si se me permite esta metáfora religiosa, también hace falta algo del espíritu del Nuevo Testamento. Es decir, los peores crímenes no pueden quedar impunes. Como algunos de ustedes saben, yo he sostenido desde hace mucho tiempo que ello no es incompatible con la clemencia, sobre todo porque en muchos casos las personas no sólo actuaban bajo órdenes o miedos insuperables —y no es que la orden superior sea una excusa—, sino que también había un clima generalizado de odio e insania política, lo que tampoco constituye una excusa pero nos invita a tener un grado de clemencia respecto de crímenes relativamente menos graves.

El Presidente ha dicho también que está dispuesto a acoger la propuesta de que pueda indultarse a aquellos militantes izquierdistas que han pasado diez años en la cárcel de seguridad (bajo condiciones muy rigurosas y sobre bases que merecen reparos jurídicos) por delitos o crímenes cometidos después del retorno a la democracia. También ha declarado estar dispuesto a indultar a aquellos militares que habiendo pasado largo tiempo cumpliendo condena, expresen arrepentimiento y colaboren con el esclarecimiento de la verdad.

Finalmente, y con esto termino, la propuesta del Presidente Lagos mira también hacia el futuro, y plantea en ese sentido tres clases de medidas. 1) *Reformas legales*. Por ejemplo, que la jurisdicción militar de una vez por todas se alinee con las tendencias más modernas de los Estados civilizados y se reserve para los delitos estrictamente de función. O bien la

incorporación de algunos tratados internacionales de derechos humanos, entre otras reformas e iniciativas que están detalladas en la propuesta. 2) Impulsar la *educación* en derechos humanos. Y 3) crear una *institucionalidad* de promoción de derechos humanos, la cual, sin embargo, todavía no tiene una forma más precisa.

Las propuestas son, en su conjunto, cuarenta y dos y se agrupan en las siguientes categorías: verdad y justicia, reparación y mirada al futuro. Aproximadamente treinta de ellas requieren de la aprobación de una ley, lo que no significa que se requieran treinta leyes distintas sino que se pueden agrupar en tres o cuatro leyes<sup>5</sup>. Como ustedes saben, la propuesta ha recibido un apoyo bastante amplio en el mundo político y un rechazo, respetable, comprensible, de los familiares de las víctimas, al cual nos podemos referir, quizás, en el diálogo que viene a continuación.

La idea del Presidente es avanzar con rapidez, porque si se pierde el impulso inicial, las iniciativas pueden desmayar en el camino. Entonces, es necesario que se presente esta propuesta en una forma de propuestas legislativas lo antes posible.

Y con esto termino mi exposición general. Muchas gracias.

## Diálogo

—*En el Acuerdo suscrito por la Mesa de Diálogo aparece la siguiente frase y me gustaría que la comentara un poco. Dice: “Sin embargo hay otros hechos sobre los cuales no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena, así como la firme decisión de no permitir que se repitan. Nos referimos a las graves violaciones a los derechos humanos en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el Gobierno Militar, nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al Régimen Militar”. Esto fue firmado por los representantes de las Fuerzas Armadas. ¿Podría expandir un poco más su comentario sobre el significado que esto tiene y cómo ha evolucionado?*

—Ésa fue la frase más discutida en aquella célebre sesión final de la Mesa de Diálogo en que nos quedamos hasta las tres de la mañana; no sé si

---

<sup>5</sup> Con fecha 23 de octubre de 2003, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados los siguientes mensajes:

(a) N° 46-350, con un proyecto de ley que dispone la eliminación de ciertas anotaciones prontuariales.

(b) N° 14-350, con un proyecto de ley que establece incentivos para la entrega de información en los delitos vinculados a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos.

(c) N° 15-350, con un proyecto de ley que modifica la Ley 19.123, Ley de Reparación, y establece otros beneficios en favor de las personas que indica.

será célebre, pero para nosotros lo fue; o memorable, en todo caso. Porque el texto que se puso a debate venía un poquito cojo por el lado del reconocimiento, y ése es el párrafo cuya redacción hubo que pesar y medir hasta las tres de la mañana. Algunos piensan que al decir “agentes del Estado” como que le saca el cuerpo a la responsabilidad institucional. Pero en definitiva creo que ése fue un paso que abrió el camino a otros pasos, y los reconocimientos sucesivos que se han dado a partir de entonces de parte del mundo militar han sido bastante más nítidos y categóricos.

Lo que quiere decir ese párrafo con su referencia a la violencia política merece una explicación especial. Ello tiene que ver con la calificación de los asesinatos políticos u otros crímenes cometidos por particulares, esto es, opositores, guerrilleros o terroristas, según sea el caso. ¿Se trata en esos casos también de violaciones a los derechos humanos o sólo se los puede llamar crímenes? La Comisión Rettig ya abordó esta materia y dijo lo siguiente: Las violaciones a los derechos humanos son cometidas fundamentalmente, pero no exclusivamente, por los Estados, quienes son los signatarios de los tratados internacionales respectivos. Esto no significa que la vida, por ejemplo, no pueda ser violada por un guerrillero u otro agente particular, aunque técnicamente se trata de cosas distintas.

Precisemos: un bien jurídico como la vida puede ser violado por un vecino que mata a su vecino; o puede ser violado, en un conflicto armado interno, por ejemplo, por un guerrillero de la parte insurgente o por un soldado la parte del gobierno, que mata a civiles inocentes o a combatientes capturados; o, en tiempo de paz, puede ser violado por un agente del Estado que mata a un ciudadano. En todos estos casos, la vida se ve afectada de igual manera; en sentido coloquial es apropiado, en cada uno de esos casos, que la madre de la víctima diga que “violaron los derechos humanos de su hijo”. Sería pedante e insensible decir: “Mire, no, señora, la verdad es que técnicamente no fue así...”.

Sin embargo, es cierto que técnicamente, cuando se habla de violación a los derechos humanos, se quiere decir generalmente que se violaron obligaciones internacionales que imponen a los Estados el deber de garantizar los derechos humanos. Porque los derechos humanos están garantizados tanto por la legislación nacional como por la legislación internacional, dado que el Estado firmante de los tratados se ha comprometido ante la comunidad internacional. Con todo, los guerrilleros también están obligados por el derecho internacional, por normas que se llaman de “Derechos Humanitario” (que son de las leyes de la guerra y demás conflictos armados) y que tienen la misma jerarquía moral que las normas de los derechos humanos. Y tanto los combatientes de un gobierno como los insurgentes están todos

obligados por esas normas. Y en ese sentido, si se dice: “Mire, a su hijo no le violaron los derechos humanos, le violaron los derechos humanitarios”, la pedantería académica y la insensibilidad ya no tendrían límites. Entonces, en el sentido no académico, no técnico sino coloquial (y así lo razonó extensamente la Comisión Rettig) se puede decir que también fueron violados los derechos humanos de aquellos que fueron víctimas de opositores al régimen militar. Aunque técnicamente hablando no sea así, hay una transgresión de valores universales de igual jerarquía. Unos tienen el poder político y los otros quieren tener el poder político mediante la guerra; y en las luchas políticas por mantenerse en el poder o acceder al poder se cometen estos crímenes. El que mata a mansalva a un carabinero de turno en una embajada y el que mata a un disidente son igualmente condenables.

Ahora, al decir que ambos tipos de crímenes son igualmente condenables no se está diciendo que el número de víctimas sea equiparable. No se trata de un conteo. Por otro lado, también es más grave, en la práctica, si el crimen lo comete el Estado, por aquel principio de Hobbes que dice que el que comete un crimen en la esperanza de no ser descubierto tiene menos culpa que aquel que lo comete en la confianza de que su situación de poder le brindará impunidad. ¿Y por qué? Porque en ese caso el pastor se transformó en lobo, y eso sí que es una pesadilla mayor. Que un lobo ataque al rebaño, que haya una oveja negra, ése es otro cuento. Pero si el pastor, el Estado que se supone debe proteger los derechos humanos, utiliza ese poder para atropellar esos mismos derechos, ahí estamos definitivamente mal. Y es por eso que se moviliza la opinión pública internacional más intensamente cuando se trata de crímenes de Estado. Porque si un delincuente o un terrorista comete crímenes, el Estado y la sociedad cuentan con la policía, la justicia, la opinión pública y la prensa para enfrentar estos hechos. Pero si el Estado emplea todos sus poderes para violar los derechos humanos, la solidaridad internacional se hace más necesaria que nunca.

Entonces, la categoría de los crímenes es la misma, pero la gravedad práctica para la estabilidad de una nación es mayor, indudablemente, cuando se trata de violaciones cometidas por el Estado.

Ése es el trasfondo conceptual del texto del acuerdo suscrito por la Mesa de Diálogo que coloca en una misma oración referencias a los crímenes de ambos bandos.

*—Yo tengo gran respeto y admiración por el trabajo que usted ha hecho en esta materia, pero tengo algunos comentarios críticos respecto a lo que ha planteado y que son los siguientes. Usted ha dicho que la Comisión Rettig ha sido la más exitosa de las comisiones de verdad. Entonces la primera pregunta que tengo es: ¿si fue tan exitosa, por qué fue necesaria*

*la Mesa de Diálogo? La Mesa de Diálogo trató temas que no estuvieron en la Comisión Rettig, como el de la tortura, por ejemplo. Entonces me parece que la Mesa de Diálogo nace por el defecto de la Comisión Rettig y me gustaría oírlo sobre ese punto. El segundo punto es el siguiente: me parece que si los inculpados en violaciones a los derechos humanos llegan a ser cerca de trescientas personas más o menos, usted dijo 250, es posible imaginar que el sistema judicial con su lógica, con sus mecanismos de avance gradual, podría servir para procesarlos y no sería necesario tener estas comisiones, sobre todo si el número de personas involucrado es tan pequeño. Y el tercer punto se refiere a una omisión, al hecho de que no haya dicho nada en su exposición sobre el caso Pinochet. A mí me parece que lo que explica el cambio en los militares y en los procesamientos es la caída de la pieza inmune y fundamental del sistema, que era el general Pinochet, que fue procesado en Londres por los defectos de la justicia chilena y por los defectos de la Comisión de Verdad que existió en Chile. Y una vez que cayó el general Pinochet, se rompió la corona, la cúspide de la montaña de la inmunidad, y en la lógica judicial ya no hubo otra posibilidad que la de ceñirse al Estado de derecho.*

—Los tres temas son ciertamente muy pertinentes y podemos tener distintos puntos de vista sobre ellos. Una comisión de verdad naturalmente no es sino un componente, aunque en muchos países, incluido el nuestro, ha sido la piedra angular de una política para enfrentar el pasado. La Comisión se ocupa de aclarar, con una narrativa histórica coherente y rigurosa, por lo menos en lo fáctico, no digamos en lo que toca a una interpretación histórica, la verdad de los crímenes negados. Aparte de revelar la verdad, es necesario, como hemos dicho, un reconocimiento, medidas de reparación, medidas de justicia, etc. Es decir, la Comisión es sólo un elemento, aunque muy importante, en el arsenal o menú de medidas.

Yo afirmo que la Comisión Rettig fue exitosa.

Pero en primer lugar me interesaría discrepar un poco de la afirmación de que la Comisión Rettig no se ocupó de la tortura. La Comisión se ocupó en extensos capítulos de la tortura. Lo que no hizo fue intentar catalogar nominativamente a todas las víctimas de torturas, tarea por lo demás imposible. Y voy a dar algunos datos. Las personas que fueron privadas de libertad durante los 17 años de gobierno militar, ya sea por 24 horas, hasta semanas, meses o años, son, en una estimación razonable, entre 150 mil y 200 mil personas. A mediados de 1974, el general Benavides reconoció 47 mil casos de detención. El propósito de este reconocimiento oficial era destacar que se había liberado a muchos y quedaban sólo algunos miles detenidos. Las estimaciones más serias de esa época elevaban ese

número al doble, si se tomaban en cuenta los que habían sido detenidos por un día o pocos días en recintos militares y comisarías, sin mayor constancia oficial. Agregando las detenciones de los restantes años de gobierno militar, que muchas veces suponían allanamientos de poblaciones enteras, llevándose detenidos a numerosos varones, llegamos a la cifra total estimada que di hace un momento. De esa cifra, cualquiera que sea el porcentaje de personas torturadas o maltratadas —siendo definida la tortura como una forma agravada de trato cruel, inhumano y degradante—, estamos hablando, con toda probabilidad, de decenas de miles de personas.

Además de las víctimas de crímenes específicos, siempre, en todo tiempo y lugar, hay muchas otras personas que se consideran a sí mismas o se dicen víctimas, y en más de un sentido pueden serlo. Por ejemplo, si se tomara en cuenta a todos los que se declaran o se han declarado sobrevivientes del Holocausto, se verá que muchos de ellos escaparon de Europa antes de que se aplicaran masivamente las políticas de exterminio nazi. En cierto sentido sí son sobrevivientes, pues de no haber huido corrían grave riesgo de ser exterminados, pero no lo son si por sobreviviente se entiende a aquel que, estando en campos de concentración, logró salvar con vida.

Algo semejante sucede con la tortura. Muchos que pasaron por presión prolongada, bajo temor constante, pueden sentir, genuinamente que sufrieron una tortura, aunque “técnicamente” o legalmente no haya sido así.

Además de lo anterior, hay quienes quieren aparecer como víctimas para no quedar fuera de un cierto status de legitimación. Todo esto está bien estudiado y sucede en todo tiempo y lugar. Pensemos en que si en Francia todos los que luego de la guerra se presentaron a sí mismos como miembros de la Resistencia hubieran efectivamente resistido, la historia quizás habría sido diferente. Con esto quiero decir que si se abre sin restricciones un proceso para calificar nominativamente a toda víctima de tortura o malos tratos, no sería impensable que hubiera, digamos, 200 mil inscritos. Para una comisión calificadora decir en conciencia “usted sí fue torturado; usted no”, sería una pesadilla. No se ha hecho en ninguna parte del mundo, no se puede hacer.

Lo que se puede hacer es dar cuenta del fenómeno, como lo hace la propuesta del Presidente Lagos, indemnizar a los presos políticos (lo que abarcará también a los torturados, aunque por la condición de ex presos que también tienen) y si hay torturados que sufren secuelas físicas identificables de tortura, con cierto grado de invalidez, lo que ocurre en un porcentaje ínfimo de los casos, pero ocurre, a ellos se debiera indemnizar de modo especial.

Ahora bien, la Mesa de Diálogo no se refirió a la tortura como tal, sino que se completó el reconocimiento hecho por la sociedad chilena ante la verdad que reveló la Comisión Rettig, al haberse sumado a este reconocimiento el mundo militar. Eso diría yo en ese respecto.

¿Por qué no dejar que actúe la justicia? Por supuesto que hay que dejar que actúe la justicia, pero es un problema de ritmos, de tiempo, y también de prudencia y sentido ético de clemencia.

La gente se está muriendo. Se murió el general Gordon; murió Sola Sierra<sup>6</sup>. Y ninguno de nosotros se está volviendo más joven. La naturaleza sigue su curso y el que tiene 70 años va a tener 80 en diez años más, si sigue vivo. Los ritmos de la justicia y los ritmos del ciclo natural de la vida pueden entrar en tensión. Y nos vamos a quedar con mucha de esa verdad enterrada con los que van a morir. Eso es una primera cosa. Segundo, aunque la justicia está avanzando y ha avanzado mucho, hay ciertos nudos ciegos que no logra romper. Porque además ustedes habrán visto, en varios y muy buenos documentales que se han exhibido y en artículos de prensa, que se han creado ciertas bandas o cofradías de personal de inteligencia que incluso durante los años noventa cometían crímenes y se vinculaban con redes de protección en el exterior y que, con toda probabilidad, tienen un pacto de apoyo mutuo y de secreto. Esos círculos cerrados no son tan fáciles de romper. Crear un incentivo que permita romperlos sin traicionar el principio de justicia con respecto a los peores crímenes parece prudente. Por supuesto que ésta es una posición sujeta a controversias, pero ése es el sentido que se le quiso dar a la propuesta del Presidente en este punto.

Y con respecto al caso Pinochet voy a dar desde luego una opinión personal. No me cabe duda de su papel superior en la represión. Me parece altamente inverosímil que el general Pinochet no hubiera ordenado los principales hechos represivos o, por lo menos, dado los lineamientos generales, consentido en ellos o sabido de ellos. Decir lo contrario es un intento de salvar su honor, pero insulta su inteligencia y su condición de jefe; significaría que era un monigote.

Ahora, el hecho de que yo esté convencido de ello, como lo está la opinión pública mundial y buena parte de la opinión pública chilena —no todos, claro—, no constituye una prueba legal. En materia de justicia penal, Pinochet debe ser presumido inocente mientras no se pruebe su culpabili-

<sup>6</sup> El general Humberto Gordon falleció en junio de 2000, de un paro cardíaco, a los setenta años de edad. Fue jefe de la CNI entre julio de 1980 y octubre de 1986, mes en que fue nombrado teniente general del Ejército y pasó a integrar la Junta Militar de Gobierno hasta noviembre de 1988. Sola Sierra presidió, por varios períodos, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Chile. Murió en 1999 a raíz de un paro respiratorio. (N. del E.)

dad en un juicio justo. Esto me permite destacar una frecuente contradicción en nuestro debate público. Cuando se habla de los “desaparecidos”, algunos replican: “Legalmente no se ha probado dónde están o qué paso con ellos, pero el sentido común nos dice que están muertos”. Pero estas mismas personas, cuando se trata de Pinochet dicen: “Legalmente Pinochet es inocente”.

¡Legalmente Pinochet es inocente, pero el sentido común nos dice que los desaparecidos están muertos! ¿Advierten la contradicción? Se emplea “la verdad del sentido común” para decir que es absurdo que se sigan investigando los casos de los desaparecidos respecto de cuya suerte no hay certeza legal, pero se emplea “la verdad legal” y no el sentido común para decir que Pinochet es inocente.

Como usted bien dice, Pinochet era la corona o la cúspide del sistema represivo. Si sólo hubieran respondido ante la justicia distintos responsables, de Contreras para abajo, y Pinochet hubiera muerto pacíficamente en su cama, sin nunca haber respondido ante nadie, ni dicho ni una palabra de conmiseración, ni contestado ninguna pregunta a un juez, ello habría dejado una muy mala lección para el futuro de Chile.

Ahora recordemos que cuando él ya estaba a punto de dejar la Comandancia en Jefe, en enero de 1998, ya se iniciaron acciones, querellas, en su contra, en parte porque él había entrado en la cuenta regresiva de pérdida de poder militar, ya que debía dejar su cargo en marzo de ese año. Esto se tiende a olvidar. Para el momento en que fue detenido en Londres, en octubre de ese mismo año, había una docena de querellas acumuladas en su contra, que luego de su detención subieron hasta llegar a más de 200. Lo que quiero decir es que lo que pasó con Pinochet ante la justicia chilena probablemente habría pasado más lentamente y quizás en menor medida, pero habría pasado de alguna manera. No habría tenido el mismo efecto comunicacional internacional, por supuesto, pero ya a comienzos de 1998 se había iniciado una cierta dinámica de exigir que él respondiera judicialmente por sus actos en Chile.

Y quiero decir además que yo creo que la regla de derecho que se aplicó en el caso de Pinochet es una buena regla, porque las normas legales deben ser universales y ciegas. Si a mí me preguntan, sin decirme de quién se trata, ¿es partidario usted de que se interprete el derecho internacional sobre el debido proceso en el sentido de que si alguien está moderadamente afectado desde el punto de vista mental para defenderse no puede tener un juicio justo y, por tanto, se debe discontinuar el juicio? Yo respondería que soy partidario de que se interprete así. Pero si después, cuando me revelarían la identidad de la persona involucrada, yo dijera “Ah, no era Mandela o

Havel, como yo creía, sino Pinochet. Permítame, entonces, cambiar el dictamen”. Eso no se puede hacer. La ley universal es ciega: se aplica a la Madre Teresa y se aplica a Mussolini, ¿no es cierto? En ese sentido, esa interpretación acerca del juicio justo es correcta.

Tampoco disputo lo que los médicos concluyeron. No creo que cuatro doctores británicos y seis chilenos se hayan confabulado, arriesgando su reputación y sus carreras, para decir que el señor Pinochet tiene una “demencia moderada” cuando no la tiene, entendiendo que no sufre alucinaciones sino que la definición técnica de ese cuadro es que no es capaz de manejarse autónomamente, desde el punto de vista mental, en la decisión de sus asuntos cotidianos. O sea, sufre de incapacidad, a nivel moderado, en ese sentido; ésa es la definición técnica.

Ahora, lo que sí ocurre es que los tribunales chilenos decidieron dar esta interpretación progresista del derecho justo a propósito del caso Pinochet. Puede parecer irónico, pero irónico o no, es un paso progresista. No necesitamos ser demasiado suspicaces para concluir que fallaron así porque entendieron que la posibilidad de ser progresistas legalmente estaba a la mano y al mismo tiempo solucionaban de este modo lo que probablemente les pareció como un dilema judicial y político tremendo. Y también uno puede suponer que el gobierno respiró aliviado porque los tribunales encontraron esa solución.

Pero ¿qué sucede para los efectos de la memoria colectiva y para el futuro? Sucede que la idea de que Pinochet no respondió nunca ya no queda en pie. Y me parece relativamente indiferente, para los efectos de la reconstrucción democrática y de las lecciones éticas para el futuro, si una persona senil termina o no detrás de barrotes, vistiendo traje a rayas y con un número en el pecho. Lo que cuenta es que los engranajes de la justicia se movieron, aunque sea con las ironías, matices o motivaciones que hemos dicho.

—*Hay una percepción de que las violaciones a los derechos humanos no fueron hechos aislados, inconexos entre sí, sino que obedecieron al cumplimiento de una política y de que esa política tuvo una fundamentación teórica en la cual participaron civiles. Es decir, se hace el distingo entre los ejecutores y los que realmente formularon la política. Dentro de la investigación que se ha hecho y dentro de la necesidad de conocer la verdad, ¿hasta dónde hay información sobre quiénes fueron los que formularon la política, con objetivos bastante técnicos, de “seguridad nacional”?*

—Este tema lo documentó muy bien Gonzalo Vial en el Informe Rettig. Por supuesto todos lo discutimos, pero él lo fundamentó. Lo que

sucedió —y uno puede discrepar con otros aspectos de la visión histórica de Gonzalo Vial, pero estar enteramente de acuerdo en esto— es que en Chile y en otros países de Sudamérica se fue dando una espiral de polarización que se caracterizó, en el plano ético, por un proceso de deshumanización del adversario. Una de las características de estos procesos de polarización, cuando llegan a un extremo, es que posibilitan que cualquier hijo de vecino se transforme en un monstruo. Un documental de Amnistía Internacional sobre Grecia, llamado “El hijo del vecino”, demostró que bajo el régimen de los coroneles en ese país la tortura fue aplicada, como el nombre lo indica, por personas que eran como cualquier hijo de vecino.

¿Cómo se llega a ese extremo? Primero, cada bando percibe al otro como una gran amenaza. Segundo, se trata de un adversario que no es humano; es subhumano o demoníaco. La expresión “humanoide” que empleaba el almirante Merino para referirse a los izquierdistas es un reflejo de esa actitud. Por otra parte, la expresión “derechos del pueblo” refleja algo parecido. Cuando el MIR habla de “derechos del pueblo” y no de “derechos humanos”, significa que no tienen derechos aquellos que quedan fuera de su definición de pueblo. Aquí se aplican, con tintes ideológicos, las viejas categorías de exclusión religiosa: paganos, infieles, gentiles o lo que fuere.

En tercer lugar, aquel que participa en la tarea clandestina de lucha contra la gran amenaza encarnada en adversarios subhumanos se ve a sí mismo como poseedor de un doble heroísmo: por enfrentar un riesgo y por asumir la mancha sobre su reputación y su conciencia, “para que el resto del país pueda dormir tranquilo”. (Ésta es una justificación, dicho sea de paso, que nos dieron varios de los testigos, ex miembros de los militares o de la policía secreta, que acudieron a conversar con nosotros en el período de la Comisión Rettig.)

Otros factores que contribuyen a formar un torturador o un criminal son la presión de sus pares, dentro de una estructura disciplinada y secreta, y una especie de rito de iniciación, de mancharse las manos con sangre. Nadie del grupo secreto puede quedar exento de disparar una bala, aplicar una corriente eléctrica o enterrar clandestinamente a alguien.

Apliquemos estos elementos, una percepción de grave amenaza —sobre bases reales pero exageradas o exacerbadas—, una deshumanización del adversario, sumadas a las ideas de heroísmo y nobleza, y a la presión de los pares y el rito de sangre, y, con excepción de unos pocos, cualquiera, desgraciadamente, se puede transformar en una bestia. Basta mirar que en las guerras tenemos que cualquier hijo de vecino se transforma y puede terminar matando niños y ancianos. Bajo ciertas condiciones sale la bestia en nosotros, así como bajo otras puede aflorar el ángel.

Bueno, habiendo dicho eso, esa situación de polarización política extrema fue conduciendo al predominio, en ambos bandos, de estrategias de insurgencia revolucionaria y de contrainsurgencia. Se trataba de una insurgencia de nuevo cuño que aparece, en distintas modalidades después de la Segunda Guerra Mundial (primero con Mao en China, luego en Argelia durante la guerra anticolonial, más tarde en Vietnam, bajo el general Giap, y después en América Latina, con el foquismo revolucionario representado por Che Guevara). Lo que tienen en común estas modalidades insurgentes es que entienden la lucha armada como parte de una estrategia política en la que se desdibuja la línea divisoria entre lo civil y lo militar, el campo de batalla y el escenario político, el arma y el panfleto ideológico.

Como respuesta a esta insurgencia de nuevo cuño aparece una teoría de contrainsurgencia que es su *mirror image*, lo que no significa que por eso quede absuelta. La contrainsurgencia, desde Argelia en adelante, pasando por Brasil y la escuela de Panamá, emerge a propósito de la percepción de que los insurgentes no reconocen límites. Entonces, tampoco los contrainsurgentes pueden reconocer límites. “Es la única manera de combatirlos”, se dice.

Según documenta Gonzalo Vial, ésta era la percepción que predominaba en el grupo DINA, que ya funcionaba en octubre de 1973. (Porque a pesar de que el decreto oficial de la creación de la DINA lleva fecha de junio de 1974, el propio general Contreras ha reconocido que había una comisión DINA preparatoria, que ya operaba en 1973; y sabemos que la plana mayor de la futura DINA va en el helicóptero de la llamada “caravana de la muerte”<sup>7</sup>, en octubre de 1973. ¿Hasta qué punto ellos sorprendieron al general Arellano y éste no fue capaz de imponerse y terminó convalidando los crímenes cometidos? Aún no sabemos que pasó exactamente allí. Hay un asunto muy complicado, que no hemos logrado desenmadejar por completo. Pero, ciertamente, ya hubo una operación de DINA en ese momento. Y esto marca una gran diferencia entre el 11 y el post 11 de septiembre.)

El 11 de septiembre y los días y semanas que siguen son un período de toma del poder total, de un cierto frenesí vengativo que incluye a algunos latifundistas que se sentían agraviados por la reforma agraria, y que ahora se desquitaban denunciando a campesinos. Pero no hay ahí una criminalidad centralizada. Hay ciudades, como Talca, que eran una relativa taza de leche, y en el norte nadie se movía, había una cierta calma. Entonces este

<sup>7</sup> Nombre con que se conocería después la comitiva militar que, al mando del general Sergio Arellano Stark, recorrió en octubre de 1973 varias ciudades del país. A raíz del paso de esta unidad militar, decenas de detenidos fueron ejecutados sumariamente. Muchos de los cuerpos de los ejecutados no fueron entregados a sus familiares. Las versiones oficiales hablaron entonces de prisioneros muertos al intentar fugarse. (N. del E.)

grupo DINA (y la analogía entre DINA y las SS no es arbitraria) dice: “Tenemos que imprimir en el conjunto del Ejército la idea de que esta guerra no ha terminado y que hay un enemigo latente que además es irredimible”. La noción de “irredimibilidad”, que es uno de los conceptos más anticristianos que es posible imaginar, supone que una persona no tiene remedio, y que si no la matamos ya, volverá a penarnos. Ahora, muchos de los que en 1976 salieron libres —que no fueron eliminados— volvieron en 1979. Y así el período durante el cual Mena dirige la CNI (1978-1980), que había sido relativamente más leve, terminó abruptamente con el regreso de los guerrilleros que habían sido perdonados y con los primeros asesinatos de prisioneros militares. Entonces los más duros del régimen militar dijeron: “¿Ven?, yo les dije...”. Poco después se endurecía nuevamente la CNI.

Esta idea de “irredimibilidad”, de extrema peligrosidad, se definía según el partido político al que pertenecía la persona (el MIR, el Partido Socialista y el Partido Comunista eran considerados los más peligrosos) y su nivel de militancia o dirigencia. Entre los elementos que pesaban en contra, adicionalmente, estaban el nivel de educación y la juventud. A las personas calificadas como de mayor peligro se las iba eliminando. Eso fue concebido ya desde la época en que Contreras dirigía la DINA.

Yo creo que realmente Contreras fue el Mefistófeles de Pinochet. El pacto fáustico fue el siguiente: Pinochet se suma al golpe dos días antes, eso es sabido. (Dicen que los políticos tienen un pasado impredecible; aunque Pinochet haya escrito la historia para probar que tenían todo planificado desde mucho antes, no fue así.) Los que planificaron el golpe fueron la Marina y la Fuerza Aérea, sabemos eso. Entonces en el momento del golpe y después, Pinochet aparece como el *primus inter pares*, porque hay un orden de precedencia honrado por la tradición castrense chilena: Ejército, Marina, Fuerza Aérea, Carabineros. Pero para sus colegas, aunque no lo digan, Pinochet no es el “general” del 11 de septiembre, no es el victorioso comandante del golpe, y él lo sabe. El general Pinochet necesita otra guerra de la cual ser el verdadero comandante. Entra en escena Contreras y le presenta la otra guerra, contra un enemigo latente. Ése es el pacto fáustico. Contreras tiene todo el poder de represión política delegado en él y pasa a ser el que domina la represión, respondiendo sólo ante Pinochet. Éste adquiere el liderazgo del gobierno. Y ello sucede a partir de aquel octubre de 1973.

Gradualmente la DINA se impone sobre la SIFA [Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea], que era durísima también, aunque no tan dura como la DINA. Luego la Marina se retira en gran medida de las acciones represivas. Y la Fuerza Aérea cambia toda su estrategia a partir del momen-

to en que el general Leigh sale de la Junta de Gobierno en julio de 1978, y no vuelve a tener nada muy grave de que inculparse. Los que tienen mucho de que inculparse, de ahí en adelante, son Carabineros y el Ejército, la DINA, la CNI.

Pinochet hubiera querido que se decretara una segunda amnistía penal, en las postrimerías del gobierno militar. Antes de dejar el poder, el gobierno aprobó la llamada amnistía económica, mediante una ley propiciada por el ministro Rosende que impedía a la Cámara de Diputados fiscalizar procesos de privatización y otras medidas económicas adoptadas en el pasado. Pero no hubo una segunda amnistía penal, porque ni el general Matthei ni el almirante Merino (o sea, ni la Fuerza Aérea ni la Marina) tenían mucho de que inculparse por los últimos años, y no querían aparecer como que necesitaban de una amnistía, lo que habría parecido un gesto de autoincriminación.

Para contestar a su pregunta, efectivamente se asimiló en Chile esa doctrina de contrainsurgencia. Y es una doctrina para la cual probablemente recibieron instrucción extranjera o se inspiraron en ideas de autores extranjeros. Es una doctrina que surge, como ya dijimos, en respuesta a otra teoría, la de la insurgencia total, pero no por eso queda convalidada ni atenuada. En Brasil había bastantes teóricos de la seguridad nacional y había bastante intercambio con ese país. Y si bien debe haber habido asesores civiles, no los conozco, ni hemos sabido detalladamente quiénes eran. En todo caso, Contreras realmente tenía la película muy clara en cuanto al sistema de exterminar al enemigo latente e irredimible antes de que levantara cabeza, y siempre creyó que así había que proceder.

—*Buenas tardes. En la propuesta del Presidente Lagos, ¿cuáles requisitos deben cumplir las víctimas de tortura y prisión política para acreditarlo y obtener esa indemnización austera y simbólica de la que habla el gobierno? Si la comisión ética contemplada en el proyecto llegara a cuantificar el número de víctimas en 100 mil personas, basado en datos del Codepu, o de los archivos de la Vicaría de la Solidaridad, ¿tiene usted alguna cifra estimada respecto a cuánto ascenderá esto? Y esa indemnización austera y simbólica ¿va a implicar que las víctimas dejen atrás la posibilidad de entablar demanda civil?*

—Mire, en primer lugar, no tengo datos duros, pero estuve desde el comienzo en el Comité por la Paz y conozco más o menos la historia del desarrollo de la información. Sobre este problema sólo hay estimaciones. Yo he escuchado de parte de algunos la cifra de 400 mil torturados, que sería más del doble de la cifra máxima estimada de todas las personas que estuvieron presas. Yo no sé cuántas personas han sido torturadas. Yo estuve

preso y conocí a muchos torturados, pero a mí no me torturaron y sé de muchos otros que no fueron torturados. No sé cuántas personas han sido torturadas, pero estimo que son decenas de miles, si se considera a los prisioneros políticos de un día o más, es decir, si se incluye a los detenidos por períodos breves.

La reparación para esta categoría de víctimas deberá ser objeto de discusión más detallada de una comisión ética que va a proponer el gobierno y que va a estar conformada, como la Comisión Rettig, con personas representativas de un amplio espectro de la ciudadanía.

Pero la idea es que lo de la indemnización austera no se aplica a aquel que tiene secuelas permanentes, evidentemente. Ahí simplemente tiene que haber compensación suficiente para la secuela que la persona padece. Si se sufre una invalidez parcial, tiene que haber una compensación suficiente.

Lo que había mencionado es que resulta casi imposible determinar si aquel que no tiene una secuela física fue o no torturado, y en ese caso se optó comprender a estas personas dentro de la indemnización que recibirán todos los prisioneros políticos.

¿Por qué el Presidente dijo “indemnización austera”? No me toca interpretar sus palabras, pero si estamos hablando de 150 mil personas que fueron detenidas, una UF por día, por decir una cantidad, puede sonar austero, pero en términos de costo no es menor. Ciertamente, hay que incurrir en todos los costos que sea necesario, extremando el esfuerzo nacional, pero también con un sentido de lo posible. El país ha gastado hasta ahora más o menos 500 millones de dólares en reparaciones. De esta cifra, aproximadamente un 66% se ha ido en reparaciones a exonerados y quizás el criterio ahí ha sido, en la práctica, muy flexible. No quiero decir que haya sido flexible para todos, pero hay 87 mil exonerados que han recibido reparaciones y pueden llegar a más de 100 mil. Se ha tendido a dar el beneficio de la duda a los peticionarios. De aquí en adelante, si se incorporan los nuevos exonerados que se están considerando y las nuevas reparaciones que se están planteando, se va a incurrir en aproximadamente un gasto de 180 millones de dólares adicionales anuales. Entonces el Presidente puede haber usado la expresión “austera” para decir no esperen grandes sumas. No me atrevo a interpretarlo, pero en el caso de los torturados con secuelas no cabe duda de que tiene que haber una reparación apropiada.

Ahora, la Ley de Reparaciones de 1992 estableció que postular a la reparación no significa renunciar a seguir una acción civil, y de hecho esa acción civil ha sido ejercida por varias personas. ¿Cómo va a salir esta nueva ley? No podría decirlo. No alcanzamos a discutir textos de proyectos

de ley en la comisión que asesoró al Presidente. La ley anterior [la Ley de Reparaciones de 1992] señala que el hecho de recibir la reparación no conlleva una renuncia a emprender una acción civil por daños y perjuicios adicionales, aunque la Corte Suprema ha tendido a aplicar el principio de prescripción de cuatro años por responsabilidad extracontractual del Estado. En el plano teórico se discute si esto es aceptable o y si las normas internacionales sobre responsabilidad por graves crímenes se extienden a la imprescriptibilidad de la acción civil también.

—¿Por qué el proceso de investigación de las violaciones a los derechos humanos que se inicia en Chile en 1990 es tan exitoso comparado con los procesos en otros países? ¿En comparación con Argentina, por ejemplo, que da un paso para adelante y después uno para atrás, y en comparación con Brasil, donde aparentemente hubo crímenes tan graves como en Chile, pero después no sucedió nada, lo mismo que en Uruguay?

—Bueno, naturalmente el hecho de que estemos conscientes de lo que hemos avanzado no debe cegarnos —lo digo yo, no lo dice usted— al hecho de que todavía hay parte del vaso que no está lleno. Pero cuando digo que es exitoso me refiero en el plano comparado y también en términos de tiempo. En México recién están revisando el caso de la masacre de la Plaza de Tlatelolco, de hace 35 años. Y también en Panamá acaba de salir un informe sobre los crímenes de Torrijos, que era considerado un héroe nacionalista, y que por 30 años no se mencionaron. Eso, sin que contemos a Francia, Japón, que han tenido una política de negación, o sin considerar los crímenes de la Unión Soviética y tantos otros casos.

Lo importante es ir avanzando y, en una perspectiva comparada, efectivamente los avances de Chile en el plazo de trece años han sido bastante sustanciales. También ha habido períodos de estancamiento y, en general, la clase política ha tenido una actitud reactiva. Salvo el primer tiempo del gobierno de Aylwin, que fue proactivo en esta materia, y la iniciativa del ex ministro Pérez Yoma de crear la Mesa de Diálogo en 1999, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en general ha habido una actitud reactiva, y la propuesta actual también es reactiva, nace a partir de otras inquietudes. Y me atrevo a imaginar que esto sucedió así porque nuestro mundo político, nuestra clase política, con todas sus virtudes que son aplaudidas comparativamente en muchas partes del mundo, todavía se mueve dentro de los grandes marcos normativos y éticos que nos vienen de los aportes del liberalismo, del socialismo, de la justicia social y de las libertades públicas —los que por supuesto no están caducos ni mucho menos, sino todo lo contrario, se han revigorizado—, pero en los últimos 30 ó 40 años han surgido, en el plano de los derechos humanos, de la

participación ciudadana etc., unos añadidos tan importantes que constituyen casi un nuevo capítulo de estos marcos éticos. No obstante, para el mundo político forjado en la vieja escuela, estos nuevos temas tienden a ser percibidos como problemas con los cuales hay que tratar, pero que para ellos no forman parte natural de su marco de referencia doctrinario, ¿me comprenden?

Cuando surgen problemas de derechos humanos, la primera reacción del mundo político es: “¿Qué hacemos con este problema?; lo tratamos y lo sacamos de la cancha por un tiempo”. Pero después vuelve a aparecer, y aparece de nuevo porque hay cosas de fondo no resueltas. Sin embargo, muchos en la clase política no entienden por qué el problema vuelve. Ha sido muy pertinaz esa actitud de nuestros políticos. Creo que muy pocas personas entendieron el sentido profundo del problema. Creo que el Presidente Aylwin fue una de ellas, aunque cada vez hay más políticos que lo están empezando a entender. Pienso que, en el mundo militar, el general Cheyre lo está entendiendo bien. Y me atrevo a pensar que gente de la UDI lo está empezando a entender; aunque puede haber entre ellos una mezcla de motivaciones, no se puede desechar (eso sería agravante) que entre éstas se cuente una genuina adhesión moral a estos principios.

¿Por qué se generó este proceso en Chile? No sé. Quizás porque aprendimos un poco de la experiencia de Argentina y Uruguay. Argentina creyó que podía llegar mucho más lejos, por el espejismo de que habiendo sido derrotadas las Fuerzas Armadas, no habría mayores obstáculos. Pero ellas habían sido derrotadas en las Malvinas, no en territorio continental argentino. En Argentina mantenían el monopolio de las armas. Es similar a lo que pasó en Grecia, tras su derrota político-militar en Chipre, siete años antes; este fiasco en manos de los turcos, en 1974, provocó el derrumbe del régimen de los coroneles griegos, aunque los militares mantuvieron el monopolio de las armas en Grecia.

Si la legitimidad de un ejército descansa en su sentido de misión y de autoestima, no hay nada que lo desmoralice más que una derrota. Entonces, frente a esa situación de fracaso, se derrumban los gobiernos militares y el nuevo gobierno civil puede llegar a creer que tiene el campo abierto para hacerlo todo, como si hubiera ganado una guerra. Sin embargo, resulta que es así sólo por un tiempo, pero después las fuerzas armadas empiezan a recobrar un sentido de cohesión y ofrecen resistencia. Así, Alfonsín, de muy buena fe, anuló la ley de amnistía que los militares adoptaron antes de dejar el poder. Muy bien, la ley de amnistía era espuria y fue anulada. Pero luego quedaron punibles, en teoría, miles de militares en Argentina, quienes con el paso del tiempo terminaron por cerrar filas porque sintieron que estaban dentro de un mismo bote.

No digo que Argentina debió haber pasado una ley de impunidad, pero sí que no hubo incentivos para que algunos hablaran: Eso no se consideró, porque se pensó que Argentina podía llegar hasta los límites de la justicia. Entonces esos uniformados comenzaron a oponer resistencia, a colocar bombas, anónimamente (aunque todo el mundo sabía de dónde venían) y terminaron por encerrarse en sus regimientos, en un acto de rebeldía. Alfonsín llama al pueblo, el pueblo responde con una gran manifestación. Los militares no ceden, el tiempo pasa, el reloj avanza (tic tac, tic tac) y ellos, ellos siguen encerrados en sus cuarteles. Y Alfonsín acaba cediendo, al firmar leyes de punto final y obediencia debida. Ese fue un retroceso, con el añadido de que, de puño y letra de un gobierno democrático, se convalidó una medida reprochable moralmente. Desde entonces Argentina ha andado a vaivenes.

Uruguay optó por el camino contrario de no hacer prácticamente nada luego de la transición a la democracia, lo cual condujo más tarde a una recolección popular de firmas para cumplir los requisitos constitucionales de llamar a plebiscito para derogar la ley de impunidad. Los proponentes pidieron el plebiscito y el país siguió atorado con estos problemas que han vuelto a aflorar, con más fuerza, en tiempos recientes, provocando algunas medidas gubernamentales para enfrentar el legado del pasado dictatorial.

En Chile, el Presidente Aylwin observó estas experiencias y optó por un camino intermedio, proponiéndose hacer la política de la verdad, más la justicia en la medida de lo posible, frase esta última por la que ha sido tan criticado. Pero él no quería decir con eso la justicia con cucharita de té; quería decir la justicia en lo posible, en la medida en que *vaya siendo posible*. Yo lo interpreto así. Aylwin decidió emprender un curso político que pudiera sostener, y ese curso se ha sostenido. Es verdad que se ha detenido a veces, en estos trece años de gobiernos de la Concertación, pero luego vuelve a ponerse en marcha. O sea, no ha habido claudicaciones ni retrocesos, y eso es muy importante.

La Comisión Rettig abrió nuevos caminos porque su informe realmente sacudió mucho al país. Yo me acuerdo que Gonzalo Vial me contaba que un amigo suyo, muy respetable, le dijo: “Y bueno, al final, ¿cuántas personas muertas son?” “Mira, más de tres mil.” “¡Más de tres mil! Yo creía que eran unas 800.” Y se trataba de una persona informada. La revelación del Informe Rettig fue un shock para muchos, incluso para aquellos que no se ponían una venda sobre los ojos. Entonces, la negación o el velo de ocultamiento han ido retrocediendo y una cosa ha ido conduciendo a la otra. Este gradualismo a lo mejor tiene algo que ver con nuestro carácter nacional, no me atrevo a especular, pero ha sido así.

Ahora, repito, no es para sentarse a dormir sobre los laureles. Pero cuando vienen periodistas extranjeros (en estos últimos tiempos, para el trigésimo aniversario del golpe, descendieron todos sobre Chile, como a muchos de ustedes les constará, y los abogados de los derechos humanos estamos en una lista corta de los que ellos quieren entrevistar), a veces llegan muy informados, pero otras veces traen esta impresión general y preguntan: “¿Por qué no ha habido justicia?” “Un momentito —responde-mos—, lea estas estadísticas”. Muchos quedan muy sorprendidos.

*—Yo quiero hacer una pregunta y una aclaración. En el helicóptero de la llamada “caravana de la muerte”, en que iba la plana mayor de la DINA, faltaba Pinochet y eso es evidente. ¿Por qué lo digo? Porque la represión sistemática no comenzó a fines de octubre sino que inmediatamente los días posteriores al 11 de septiembre. De hecho, la caravana de la muerte tampoco empieza hacia el norte, sino hacia el sur. Y hoy día los jueces lo están probando en algunos casos, como en el de Valdivia, en el que ya hay personas sometidas a proceso. Debo decirlo, yo soy una de las personas que están apoyando la huelga de hambre que se está haciendo en calle Compañía con Av. Bulnes. Soy hijo de ejecutado político. Sin embargo, he venido aquí porque me interesa conocer de primera fuente, de una de las personas que contribuyeron en su elaboración, la propuesta del Presidente Lagos. Nosotros somos personas que estamos abiertas absolutamente a conversar porque creemos que éste es un tema de sociedad y no un asunto particular. Pero efectivamente nos ha dolido mucho que en un momento en que se dieron las condiciones para que los jueces y los tribunales investigaran y avanzaran por el único camino por el cual efectivamente se ha avanzado, que es el de la investigación acuciosa de los jueces, en ese momento precisamente aparecen una serie de leyes que implican directa o indirectamente la impunidad para ciertos hechos y personas. Me parece que es un poco ligero el argumento de que se están muriendo ciertas personas, aunque en algunos casos puede ser así. Me parece que se abre una ventana a la impunidad de personas como Kratssnoff —o quizás me estoy adelantando, porque no ha terminado su proceso— pero respecto a las cuales existen pruebas rotundas de su participación en numerosos crímenes. Esto podría fortalecer efectivamente a personas que cometieron delitos y no abrir el paso de la justicia. Ya hay personas que se están negando a declarar hasta esperar que pase la ley. Ésa es la sensación nuestra. ¿Dónde está el límite, digamos? ¿Cómo va a controlar esto el gobierno? Entonces yo le pregunto a usted, y ésta es una pregunta que tiene que ver con los sentimientos, pero también con la racionalidad de*

*esta propuesta: ¿cómo ve usted la evolución que ha tenido este tema y, por otro lado, si esto a futuro no va a ser una herida mal cerrada?*

—Bueno, ésa es una pregunta muy pertinente y en el espíritu que usted la formula la celebro y, por supuesto, estamos muy dispuestos al diálogo y a recibir esas críticas y conversar.

Mire, en primer lugar, con respecto al hecho de que Pinochet tiene que ver con la “caravana de la muerte”, a mí no me cabe duda. A mí me tocó hacer el mismo itinerario tres semanas después, por el Comité por la Paz, fundando o tratando de fundar comités provinciales, sin saber que había habido una caravana de la muerte que había pasado por ahí antes. Y en el primer lugar que llegué, La Serena, el obispo Fresno en esa época, más tarde cardenal, me dice: “Aquí han pasado cosas terribles”, y los obispos o sacerdotes o abogados le iban contando a uno lo sucedido, ciudad por ciudad. Me fui encontrando con lo mismo más al norte. En ese momento, por supuesto, no tenía un cuadro completo, el cual se armó después.

Pero, evidentemente, no se tomó ninguna medida por parte de Pinochet. Todos los indicios apuntan a que Contreras, su hombre de confianza, planificó esto. ¿Qué rol tuvo el general Arellano? Exactamente no lo sé. Sin duda que tuvo un rol de claudicación, a lo menos. Pero más allá de eso, no lo sé.

Y lo que usted dice es cierto en cuanto a que la caravana comenzó en los primeros días de octubre en el Sur. Lo que yo quise decir es que en el primer período, a principios de octubre, en el Sur, sin perjuicio de que haya sido terrible, no tenía esa política, como en el Norte, de mandar al resto del Ejército el mensaje, con muertes masivas, de que ahí había una fuerza especial que estaba por encima de ellos, aunque no tuvieran el mismo grado militar.

Lo que quise decir es que en los primeros tiempos hubo, por supuesto, represión masiva, muchas muertes, mucha venganza, muchos crímenes. No quise decir que no fuera masiva, quise decir que no fue centralizada. Por supuesto que se empieza a centralizar con la DINA. Las precisiones que usted hace son correctas.

En segundo lugar, si en algún momento di la impresión de que podía estar entregando un argumento liviano, lo lamento, pero mi argumento de que las personas se están muriendo no me parece liviano. Creo que apunta a una realidad: hay secretos que mueren con quienes los guardaban. Tampoco es el único argumento para sostener que conviene ofrecer incentivos. Por supuesto se puede discrepar con ellos, pero el tiempo ha ido validando otras medidas que en su momento fueron controvertidas. Yo me permito recordar que cuando se formó la Mesa de Diálogo se dijo por muchos que era la

antesala de un punto final. Jaime Castillo, Pamela Pereira, Héctor Salazar, Roberto Garretón y el que habla no estábamos dispuestos a sancionar ningún punto final ni nada. Pero todas las pancartas de las manifestaciones en contra decían “no al punto final, no a la impunidad con la Mesa de Diálogo”. Y hoy día todos esas personas que tanto se opusieron reconocen que *después* de la Mesa de Diálogo —aunque no necesariamente *por* la Mesa de Diálogo— hubo mucha más justicia que antes, y que las predicciones de punto final e impunidad no se cumplieron.

¿Qué quiero decir con eso? Que las aprehensiones son muy legítimas y la propuesta del Presidente Lagos es un discurso, no es una ley, y en la ley hay que tener cuidado de que ninguna de estas cosas que usted teme que pudieran pasar, pasen. Pero, por ejemplo, lo que usted plantea de Miguel Krassnoff Martchenko, para poner el nombre y apellido, a mí no me cabe duda de que él pertenecía a la cúpula de la DINA y que formó parte de un ataque sistemático y masivo, y con conocimiento de ese ataque, contra sectores de la población civil; e incluso fue planificador, probablemente. Esas personas están expresamente exceptuadas de la categorización que hace el Presidente para recibir incentivos. Él está hablando de personas que sin haber cometido esos crímenes gravísimos —habiéndolos cometido otros—, tampoco queden en la impunidad sino que tengan rebaja de penas en aras de la verdad. Y hay unos terceros que tampoco han cometido crímenes de esa magnitud y de quienes nadie sabe, a quienes se daría inmunidad, queriéndose decir que sus declaraciones no serían usadas en su contra. Si no se hace así seguirían en el anonimato, porque nadie sabe de ellos, ¿me comprende? Se trata de incentivar a esas personas para que hablen, como el conscripto que apareció en *El Mercurio* el otro día contando que fue testigo presencial del entierro de las personas de La Moneda.

Ahora, los dos organismos internacionales que existen para defender los derechos humanos en nuestra región, la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han dicho que hay un deber de los Estados de *garantizar* los derechos humanos; éstos deben garantizar y no sólo respetar los derechos (en el sentido de no violarlos directamente). Garantizar consiste en prevenir las violaciones, hasta donde sea posible y, si se cometen, consiste en investigar los hechos, sancionar a quienes sean hallados culpables y asegurar que las víctimas o sus familiares reciban reparación. Esos organismos definen la impunidad como la ausencia del conjunto de estos elementos. Pero no dicen, ni la ley internacional en ningún momento lo dice, que toda violación de derechos humanos —la censura, por ejemplo, es una violación de derechos humanos, la privación arbitraria de la libertad aunque sea por un día, es una violación a los

derechos humanos— es imprescriptible hasta el fin de los tiempos. Eso es un error. Lo que establece el derecho internacional es que los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles e inamnistiables. Pero si todo delito o todo crimen fuera imprescriptible e inamnistiable no existiría la institución de la prescripción y la amnistía. Lo que sí no puede ser es que estos otros crímenes, que no alcanzan a esa categoría tan enorme de crímenes de guerra o contra la humanidad, sean barridos bajo la alfombra y que la amnistía o la prescripción sean un pretexto para el ocultamiento. Si se da una medida de rebaja de pena o clemencia, tiene que ser con miras a construir la verdad y un futuro más sólido, no como una manera de disfrazar la impunidad y el ocultamiento.

Y al distinguir estas tres categorías de situaciones (quienes cometieron crímenes contra la humanidad, quienes cometieron otros crímenes y han sido ya acusados o inculcados, y quienes cometieron también otros crímenes y nada se sabe de ellos hasta ahora) el Presidente está obrando ajustado a la ley internacional. Y me parece prudente que haga eso. Por ejemplo, si una persona, un conscripto que forma parte de un pelotón de fusilamiento, treinta años después está siendo enjuiciado y cuenta dónde están enterradas las personas, y además expresa arrepentimiento, y dice que actuó bajo un miedo insuperable “porque creí que el jefe me iba a matar si no obedecía”, puede recibir un trato clemente. El mismo tratado que establece el Tribunal Penal Internacional dice que la obediencia debida no es excusa a menos que uno tema, fundadamente, sufrir un daño igual o peor. A nadie le pueden pedir que sacrifique su vida. Es encomiable si lo hace, pero ni la ley ni la moral se lo puede exigir. Si le pongo a alguien una pistola en la cabeza y le digo “usted forma parte del pelotón o forma parte de los fusilados”, esa persona queda excusada. Si alguien está bajo esa situación y nosotros insistimos hasta el extremo en la consigna de “no a la impunidad”, que es en principio una consigna noble, se puede caer en una actitud puramente justiciera, más que justa, y además entorpecer el proceso de reconstrucción de la democracia

Toda sociedad vive con un cierto grado de criminalidad común. Si se intentara extirpar la criminalidad por completo, se puede terminar con un país de Hermano Mayor o en una especie de Singapur al cubo, un país en el que nadie quisiera vivir. Lo que no significa que la criminalidad nos parezca bien, pero la criminalidad común no afecta a la vida misma del sistema sino que moviliza sus defensas, su sistema inmune: la policía, la justicia, leyes, la opinión pública, etc.

Pero cuando se quiebra una convivencia y se desata una guerra civil o se impone una dictadura, la criminalidad ya no es un elemento “normal”,

como los gérmenes patógenos que todos tenemos, que no nos afectan la vida pero que movilizan nuestro sistema inmune, sino que pasa a ser fruto de esa muerte, de esa ruptura de la convivencia civilizada. Y más tarde, superada la grave crisis, la tarea no es mantener a raya la criminalidad común, sino que reconstruir la democracia quebrantada, en el curso de cuya destrucción se cometieron tantos crímenes políticos. Para esta última tarea, la justicia debe cumplir un papel, pero no de modo excluyente. También tienen un importante papel la verdad, el reconocimiento y las medidas de reparación. Incluso un grado de perdón, en el entendido de que sea legítimo y no espurio.

Puede haber discrepancias sobre las medidas precisas propuestas por el Presidente Lagos, pero lo que yo quisiera decirles es que los asesores del Presidente que incluyen a expertos en derechos humanos como Álvaro Varela, Elizabeth Lira o María Luisa Sepúlveda, tenemos conciencia de esto. Puede haber diferencia sobre la eficacia real de tal o cual medida y exigirse precisión para que no se vaya a colar algo indebido por ahí. Lo que les pido es que no duden de la buena fe con que se está trabajando. Podemos equivocarnos, pero la buena fe está presente.

*—Hay aproximadamente unas 60 mujeres desaparecidas y varias de ellas estaban embarazadas en el momento de su detención. ¿Se sabe algo de eso? ¿Hay antecedentes, como en Argentina, de niños nacidos en cautiverio?*

—No, en Chile es muy escasa esa información. En Argentina fue una política sistemática y, curiosamente, por paradójico y grotesco que parezca, fue una especie de resabio humanista. Ahora, puesto en el contexto del crimen que estaban cometiendo, ese “humanismo” se transforma en una monstruosidad. Los militares argentinos dijeron: “Estos extremistas son irredimibles ¿pero qué culpa tiene la criatura que va a nacer? Entonces, vamos a matar al padre y a la madre, pero esperaremos que nazca el hijo, porque nosotros no somos bestias y no mataremos a una criatura inocente. Y lo vamos a dejar que crezca con una familia que lo críe como debe ser”. Entonces, puesto de esa manera, era un torcido gesto de misericordia que se transforma en una monstruosidad. Y ésa fue una política sistemática en Argentina hasta el punto que abarcó a más de 160 niños, si recuerdo bien los datos. Y allá se ha dado toda una investigación y se han recuperado muchas identidades con dramas familiares inconmensurables, porque muchos de estos niños vivieron en familias que los querían mucho y tampoco quieren negar a esas familias. Es una cosa terrible.

En Chile, aunque ese fenómeno no se dio de modo sistemático, puede haber casos, pero no tenemos la constancia de cuántos niños, si alguno, nacieron en cautiverio, o qué pasó.

—*Se habla de la ley de amnistía y quería preguntarle cuántos fueron los amnistiados “del otro lado”, por si puedo usar sus palabras, y si se puede hacer una categorización general de quiénes eran esas personas, de si eran personas que habían sido torturadas o que habían estado mucho tiempo presas.*

—Lo que pasó es lo siguiente: hasta la Ley de Amnistía de 1978, más o menos el 3% de las personas que estaban privadas de libertad habían sido sometidas a proceso. Las demás permanecían detenidas sin cargos, sólo por las facultades que el gobierno se arrogaba por la declaración de estado de sitio. No tuvieron juicio ni condena, de manera que tampoco cabía que tuvieran amnistía de ningún tipo. A muchas de estas personas detenidas por estado de sitio, sin juicio, se les cambió la medida de detención por expulsión del país o exilio. Y a otras que fueron condenadas, incluidos uniformados que no estaban de acuerdo con el golpe militar y que cumplían condena, luego de juicios groseramente injustos —y muchos de ellos con amplio uso de la tortura, como se dio por ejemplo en el caso de miembros de la Fuerza Aérea—, se les cambió la condena por pena de extrañamiento.

Entonces, si lo miramos desde el punto de vista del gobierno militar, la refundación del país no habría comenzado en marzo de 1990 sino que en septiembre de 1973. Para la visión histórica del gobierno militar, el período refundacional comienza con el golpe militar. Dicho sea de paso, uno de problemas que tenemos los chilenos para concluir un proceso de reconciliación (que sí ha tenido avances) es que distintos sectores políticos tenemos versiones históricas desfasadas de lo que significa recuperar la democracia o refundar el sistema político. A ver si podemos ir poniéndonos de acuerdo, poco a poco sobre esta diferencia.... Quizás no sea posible.

Pero volviendo a la visión del régimen militar sobre el significado del golpe y de su gobierno, se ve que en su concepto la represión política fue en parte su modo de hacer justicia y en parte su modo de consolidar el poder. Si cambiamos de signo político, no es muy distinto de lo que hizo Castro respecto al régimen depuesto de Batista, matar a unas personas, encarcelar a estas otras y exiliar a aquellas.

En Chile hubo sobre tres mil víctimas fatales, decenas de miles de exiliados y todavía muchos miles más de detenidos. Ése fue el sentido de justicia del régimen militar respecto de la izquierda, ¿me comprende usted? Durante el período de la CNI, de 1980 en adelante, para distanciarse de la DINA, cambiaron las técnicas y se utilizó mucho el aparato de justicia militar, y el fiscal Torres pasó entonces a ser parte del sistema represivo. Antes se manejaba de otra manera.

Entonces, ¿cuántas personas salieron libres en 1978? Habiendo hecho todas esas salvedades anteriores, después de la amnistía salieron libres probablemente unas cuatro o cinco mil personas, porque un año antes había 6.500 personas privadas de libertad. Pero la gran mayoría de ellas fueron expulsadas al extranjero, que es otra forma de sanción.

Ahora, tampoco se trata, siempre lo he dicho, de hacer una especie de “equiparidad”: A ver cuánto pagas tú y cuánto pagué yo. Pero a la luz de lo que acabo de decir ese argumento, que a veces se da livianamente, de que el perdón opera sólo para un lado, no tiene mucho que ver. Además, el indulto concedido por el Presidente Aylwin más tarde benefició a personas que habían estado ocho o nueve años presas, que habían sido juzgadas por tribunales militares por supuestos hechos cometidos en los años ochenta. Algunas pueden haber cometido algún hecho de sangre y otras no, no sé; pero habían sido sometidas a juicios groseramente injustos y sufrido torturas. Entonces, la medida de clemencia en forma de indulto se justificaba, porque además, incluso en los estándares internacionales, se considera que una pena cumplida bajo determinadas condiciones de dureza puede estimarse equivalente a una pena del doble o triple de duración en otras condiciones.

De manera que eso “del otro lado” no funciona como argumento. Por “este lado”, por decirlo así, por el lado de los militares, ha habido unas cuarenta personas condenadas. Hay también más de doscientas en distintas situaciones procesales en los casos judiciales de desapariciones. Estas personas o quienes las dirigen tienen la siguiente posición implícita: “Miren, aquí hay una ley de amnistía y este país técnicamente debe obedecer la ley; ahora, que haya centenares de desaparecidos a cuyos familiares no se les dice nada, ¡ah, mala suerte, perdieron por secretaría, porque hay una amnistía!”. Eso es completamente insostenible desde el punto de vista moral. Pero ése es el argumento que está implícito.

Supongamos que hubieran ganado las “huestes marxistas” y que los tres mil muertos hubieran sido “del otro lado”, de la oposición al gobierno de Salvador Allende, y no les devuelven los cadáveres ni les dicen qué pasó quince o veinte años después, ¿cuál sería la reacción de los afectados y de los respectivos sectores políticos? Es cuestión de ponerse un poquito en el lugar del otro.

Los perpetradores quieren lo mejor de los dos mundos: que se les aplique la amnistía y no decir nada ni pasar vergüenza. En Sudáfrica por lo menos se dijo: “Miren, señores, al que confiese su delito lo vamos a amnistiar”. Fue la solución que ellos escogieron porque Mandela, con su magnanimidad, dijo que había que construir un futuro unido. Se inscribieron para

confesar siete mil personas porque creyeron en la amenaza implícita, esto es, que si no confesaban quedarían expuestos a ser juzgados en el futuro. El problema es que los que decidieron correr el riesgo de no confesar no han sido enjuiciados todavía, entonces el precedente de Sudáfrica quedó un poquito cojo. Pero se inscribieron siete mil, porque ellos dijeron: “Entre la vergüenza y estar detrás de las rejas, preferimos la vergüenza”.

En Chile no están dispuestos ni a pasar vergüenza, ni siquiera una vergüencita, ni a cumplir condena. Eso no resiste ningún análisis. Frente a la incivilización de suponer que en una nación se puede matar y enterrar clandestinamente a miles de personas, sin dar cuenta a los familiares, sin que ninguno de los que saben lo que pasó abra la boca, y que no se deba llegar más allá porque resulta que “ésas son las leyes” (que por lo demás los mismos responsables dictaron), mientras se insista en esa porfía seguirán los reclamos y seguirá pendiente el problema. Sin embargo, esos argumentos rara vez salen a luz en el debate público.

Entonces, yo diría, en síntesis, que si considera la “justicia” vengativa, justiciera, represiva del gobierno militar, el número de los que fueron sometidos a ella es enorme.

—*¿Qué importancia le atribuye usted, en este proceso refundacional, a la reconstrucción de los consensos históricos respecto a los procesos políticos que ocurrieron en todo el período, es decir antes y después del 11 de septiembre de 1973? Usted explicó muy bien cómo se modificó esa negación inicial de los hechos ocurridos; cómo se pasó a conocerlos, reconocerlos y a aceptar las consecuencias. Eso de alguna manera no ha ocurrido con el resto de los procesos históricos. Y recuerdo lo difícil que fue en la Mesa de Diálogo escribir lo que realmente pasó, poder concordar en la redacción. A su juicio, ¿cómo se entronca ese proceso dentro del marco refundacional al que usted se ha referido?*

—Bueno, en primer lugar, si nos remontamos al pasado, analizando los agravios recíprocos y las tensiones sociales, unas como causa o explicación de las otras, podemos llegar al tiempo de la Conquista. Lo que no significa que no haya una dinámica histórica en que unos hechos influyan en otros y que no haya una cierta acumulación de odio social.

¿Dónde hacer el quiebre, dónde trazar una línea divisoria para el análisis histórico necesario en un proceso refundacional? Esto también lo discutimos en la Comisión de Verdad y concluimos, por supuesto, que ha habido injusticia social a lo largo de la historia de Chile, lo que ha generado movimientos, acciones, contrarrespuestas, radicalizaciones, etc. Pero realmente esto se presta para una interpretación histórica de largo alcance que no nos correspondía hacer. Sí nos correspondía examinar la fase histórica

reciente de profunda polarización política, que fue un proceso de tales extremos de ideologización, que se fueron negando los derechos fundamentales de los otros. Esto tiene que ver directamente con los derechos humanos, que era nuestra misión analizar.

Entonces, empezamos a examinar el período de los años sesenta, de radical descalificación recíproca y de negación de los derechos del otro, de deshumanización ideológica por uno y otro lado, porque eso es relevante para la creación de un clima que termina por justificar la violencia política y la violación de los derechos humanos. Esta realidad histórica se ha ido reconociendo. Y me parece que sería importante que hubiera una declaración solemne del Congreso, es decir, que en la sede de la democracia los civiles elegidos por voto popular hicieran un reconocimiento histórico como el que ya han comenzado a hacer los militares. No basta que el senador Viera-Gallo o que el ministro Bitar escriban sus memorias y reconozcan estos hechos y estas responsabilidades políticas. Eso es importante y es parte de lo que yo decía sobre la historia oral, del relato de los historiadores, de los dramaturgos, poetas, etc. Pero tiene que haber algo más solemne, más ritual. La izquierda chilena suele decir: “Nosotros hemos reconocido”. Es cierto, si yo sumo todos los amigos que han reconocido y además reconocen haber cambiado de posición sobre la democracia y su valorización, suman legión. Pero ¿está eso cincelado en la memoria histórica del país, en los anales de la nación? Lo mismo ocurre con el reconocimiento de la clase política de derecha. Por eso sería bueno que ese reconocimiento surgiera de una declaración del Congreso, porque ningún partido lo va a hacer solo. Me parece que sería una buena medida, ojalá que fructifique. Si no es ahora, quizás en dos años más, porque las cosas tienen su punto de maduración.

Pero creo que se está gestando un acuerdo respecto a que no se puede jugar con la democracia como si fuera un juguete irrompible. Como muy bien dijo Arturo Fontaine en su introducción a esta sesión, realmente en un momento determinado había un sector, que no era toda la derecha, pero sí un sector de la derecha, que nunca se había reconciliado con la idea de la democracia y que de repente sacó esta teoría de que las elecciones universales no servían. Recuerdo esa teoría de derecha, pero también recuerdo que se decía por parte de la izquierda que la democracia era una fachada. Y no cabe duda de que fue una fachada en muchos países de América Latina y que tuvo graves deficiencias en Chile, pero tampoco cabe duda de que en nuestro país había bases, dentro del sistema, para debatir, avanzar, perfeccionar. Sin embargo, se pensaba que había que descartar esa fachada democrática en pro de una quimera, eso tampoco se puede dudar.

Y cual más, cual menos, en la izquierda estábamos embarcados en esa quimera.

Entonces, por el lado de ambos bandos se incubó ese menosprecio por la democracia. Aunque yo creo que en cierto momento inicial se dio en mayor medida, cuantitativamente al menos, en la Unidad Popular que en el otro bando, lo que no justifica lo que sucedió después ni, por supuesto, una sola de las violaciones de derechos humanos cometidas.

Y este menosprecio por la democracia, que también tenía raíces profundas en la derecha, las cuales afloraron abiertamente después del golpe, debiera llevarnos a un reconocimiento de los distintos tipos de responsabilidades involucrados, y con esto termino, porque les he tomado su atención por mucho tiempo. Hay responsabilidades legales, y éstas pueden ser penales, civiles, constitucionales, administrativas. En teoría, varias responsabilidades legales pueden surgir de un mismo hecho. Y las distintas responsabilidades pueden recaer sobre toda persona natural, sobre personas jurídicas o sólo sobre funcionarios públicos. Pero hay también responsabilidades extralegales o metalegales: históricas, morales o políticas. La conciencia de la opinión pública internacional ha adscrito estas responsabilidades, por lo general, a colectivos o instituciones más que a individuos. También a individuos, por cierto. Se ha dicho, por ejemplo: “Chamberlain tuvo responsabilidad histórica por no frenar a Hitler al costo de cincuenta mil vidas, por lo que hubo que derrotarlo más tarde al costo de cincuenta millones de vidas”. Pero generalmente se habla de responsabilidades históricas o políticas o morales de colectivos, tales como “el pueblo alemán” o “las fuerzas armadas de tal país”, o “la clase política de tal otro” o “la Iglesia”.

Hay un libro muy interesante que escribió Eleazar Barkan, llamado *The Guilt of Nations*, que reúne diez estudios de casos en que en los últimos años se han reconocido y rendido cuentas por responsabilidades históricas de largo plazo: por la opresión infligida durante siglos a los pueblos indígenas de Nueva Zelanda, Australia o Canadá; por la prostitución forzada de mujeres coreanas al servicio de las tropas japonesas en la Segunda Guerra; por los cuentacorrentistas judíos cuyas cuentas fueron congeladas en Suiza; por la mano de obra esclava en las empresas alemanas, y otros.

Responsabilidades de hace cincuenta años y hasta siglos atrás son responsabilidades históricas y no criminales. ¿A qué dan lugar? A tres cosas: primero, al imperativo de rectificar la doctrina institucional. Por ejemplo, que suscribir a una determinada teoría cosmológica distinta del dogma oficial no se puede considerar una herejía sujeta a castigo, como el caso de Galileo. Por mucho que nosotros creamos en nuestros dogmas, no podemos castigar a otros porque no suscriben esos dogmas. O bien, rectifi-

car o aclarar la doctrina militar, para afirmar que no es aceptable, bajo ningún concepto, ni siquiera bajo pretexto de salvar a la patria, cometer violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra. Segundo, un reconocimiento que reivindique la memoria de las víctimas. Tercero, una disposición social y moral a establecer reparaciones (lo que se traducirá en alguna medida legal).

De modo que primero se forma un consenso moral sobre las responsabilidades históricas y eso abre el camino para una ley. Así ocurrió en Alemania, donde se ha debatido el tema de las culpas (recordemos las cuatro culpas de que hablaba Jaspers: la criminal, la ética, la política y la metafísica). Ese sentido de reconocimiento de toda la *polity* alemana condujo a que los contribuyentes de ese país estuviesen dispuestos a enfrentar los tributos para pagar compensaciones. Pero primero debe surgir una conciencia de responsabilidad histórica institucional o colectiva. □

**SUPERVISIÓN FINANCIERA:  
LECCIONES DEL CASO INVERLINK\***

**Christian Larraín**

El objetivo de este trabajo es identificar el posible daño a la fe pública asociado al caso Inverlink, examinar las causas de lo ocurrido, con énfasis en el papel de detección oportuna de problemas que deben jugar los organismos de supervisión, analizar la calidad de la regulación y la infraestructura de mercado en que se desenvuelve la actividad financiera y establecer las recomendaciones necesarias para prevenir su aparición en el futuro.

El caso Inverlink, se concluye, produjo un daño a la fe pública, evidente en el caso de los fondos mutuos, como también en el deterioro de la participación en las corredoras no bancarias en las transacciones y en las pérdidas que deberán asumir los acreedores y tenedores de pólizas de la Compañía de Seguros Le Mans.

Dentro de las recomendaciones se subraya que es necesario actualizar el enfoque de supervisión de la SVS en base a riesgos y adoptar

---

CHRISTIAN LARRAÍN. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile y Ph.D(c) en Economía, Universidad Católica de Lovaina. Consultor Internacional.

\* Para realizar este trabajo se entrevistó a Alejandro Alarcón, José Cox, Alejandro Ferreiro, Óscar Landerretche, Enrique Marshall, José Antonio Martínez, Heinz Rudolph, Hernán Somerville. Por otra parte, efectuaron comentarios a la versión preliminar del artículo Guillermo Ramírez y Salvador Valdés. A todos ellos el autor expresa su reconocimiento, aunque asume toda la responsabilidad por los posibles errores de este trabajo.

una visión consolidada de los grupos financieros. En el ámbito de seguros, se sugiere perfeccionar las facultades de intervención de la SVS y mejorar la regulación de operaciones con partes relacionadas. Por último, se señala que no parece adecuado dar preferencia a un enfoque que eleve los requerimientos de entrada a la industria financiera.

## 1. Introducción, diagnóstico y recomendaciones

A fines de enero de 2003 la opinión pública se enteró de que un alto accionista y ejecutivo del Grupo Inverlink estaba acusado de participar en una situación de sustracción de información privilegiada al Banco Central. Como se supo después, ésa no era sino la punta del iceberg, ya que todo terminó en un escándalo de graves proporciones cuyas consecuencias hasta hoy no terminan, entre las que cabe destacar un daño a la fe pública, la casi segura pérdida de patrimonio fiscal, pérdidas para clientes e inversionistas que operaban con el grupo, el cierre de la corredora de bolsa y la intervención de la compañía de seguros del grupo y, en general, un daño al funcionamiento eficiente y competitivo del mercado.

Previo al estallido del escándalo, el Grupo Inverlink aparecía ante el público como un conglomerado financiero (no bancario) de exitoso desempeño y con una intensa actividad de adquisiciones de empresas del ámbito regulado y no regulado. Sin embargo, bajo la superficie se escondía otra realidad. Se ha sabido que la sustracción de información privilegiada venía ocurriendo bastante tiempo antes de aparecer a la luz pública, que existía una financiera informal operando al lado de la corredora, que había algunos operadores de mesa de dinero empleados de algunas instituciones bancarias y entidades públicas supuestamente pagados por Inverlink. A pesar de existir una realidad en que se movían ingentes cantidades de recursos, esta situación se mantuvo escondida por largo tiempo, sin que aparentemente hubiera o se dieran a conocer antecedentes que siquiera hicieran sospechar la existencia de una trama de proporciones insospechadas.

Al respecto, surge la natural interrogante acerca de cómo una situación abiertamente irregular, que involucraba tantos recursos y personas, no fue detectada antes por los encargados de los organismos de supervisión. Pero también aparecen otras preguntas: ¿Hubo daño a la fe pública? ¿Hubo una amenaza a la estabilidad sistémica? De ser así, ¿significa que una situación de inestabilidad en la actividad financiera no bancaria también tiene implícito el riesgo sistémico? ¿Hay debilidades en la infraestructura del mercado que incrementan la fragilidad del sistema? ¿Cuáles son los

factores que explican lo ocurrido y cuál es el papel que juega la supervisión? ¿Existen fallas en las técnicas de detección oportuna de problemas a cargo de los organismos de supervisión, o más bien se trata de una situación de tal complejidad que se produce un hoyo negro que impide identificar los problemas con las técnicas naturales al alcance de los inspectores? Una vez efectuado el diagnóstico que permita dar respuestas a estas interrogantes, interesa establecer las principales recomendaciones que se derivan del estudio.

El objetivo de este trabajo es identificar el posible daño a la fe pública asociado al caso Inverlink, examinar las causas de lo ocurrido, con énfasis en el papel de detección oportuna de problemas que deben jugar los organismos de supervisión, en la calidad de la regulación y en la infraestructura de mercado en que se desenvuelve la actividad financiera, y establecer las recomendaciones necesarias para prevenir su repetición en el futuro<sup>1</sup>. En este sentido, el énfasis del artículo es de tipo prudencial, y no tanto de discutir el manejo *ex post* una vez que el escándalo ya había estallado. La razón de esto es doble. Por un lado, el autor tiene la convicción (que se pretende probar en el transcurso del trabajo) de que aunque el problema era de difícil detección, si se extraen las lecciones adecuadas y se implementan los ajustes correspondientes, el problema se podría detectar en el futuro, si no desde un inicio, al menos en una etapa temprana que permita acotar el costo. Por otro lado, con independencia del buen o mal manejo posterior al estallido del escándalo, el daño a la fe pública y al mercado se habría producido de todos modos. Esto también se discutirá en este estudio.

Respecto del diagnóstico, los principales resultados de este estudio son:

- Efectivamente, aunque acotado, se produjo un daño a la fe pública. Este daño fue evidente en el caso de los fondos mutuos, lo que dice relación básicamente con la sustracción de papeles a Corfo y con el breve aunque dañino cuestionamiento de los endosos. Sin embargo, desde el punto de vista del autor, este daño, paradójicamente, actuó como una especie de “salvataje” (*bailing out*) que permitió concentrar la pérdida en Corfo (si ello es parcial o total está por verse, dependiendo del resultado de los juicios en marcha). De no haber ocurrido dicha sustracción a Corfo, probablemente el daño a la fe pública habría estado más repartido entre los participantes del fondo

---

<sup>1</sup> Esto no implica desconocer la necesidad de corregir los problemas de control interno de entidades públicas, tales como Corfo, cuya falla ocasionó un enorme daño. Sin embargo, el objetivo del trabajo es centrarse en temas de supervisión y regulación financiera.

mutuo de Inverlink, las instituciones acreedoras e inversionistas de la corredora y la financiera informal. Asimismo, no se puede negar que las pequeñas corredoras no bancarias se han visto afectadas debido a la mayor desconfianza que existe entre el público y entre los proveedores de líneas de crédito otorgadas a ellas, lo que ha dañado la competitividad del mercado. En efecto, el peso de las corredoras no bancarias bajó de 27,5% a 9,2% desde noviembre/diciembre de 2002 hasta junio/julio de 2003.

- En el caso de la Compañía de Seguros Le Mans, perteneciente al Grupo Inverlink, la pérdida que debió asumir la empresa por el no cumplimiento del pacto con la corredora del grupo significará, con alta probabilidad, que no sólo los acreedores de la empresa deberán asumir pérdidas, sino también los tenedores de pólizas. Aquí también se produce un daño a la imagen del mercado de seguros.
- Respecto del origen del problema, éste radica en el comportamiento agresivo e inescrupuloso de un grupo financiero de crecimiento explosivo, que se ampara en una serie de factores que le permiten operar con ventaja respecto del resto del sistema, tales como el uso de información privilegiada proveniente del Banco Central, la captación paralela de recursos en la financiera informal, prácticas de pactos sin autorización del cliente y de carácter múltiple (es decir, se obtienen financiamientos múltiples respaldados con un mismo activo), disponer de algunas personas en puestos claves de instituciones financieras u otras entidades. Ésta es una constatación fundamental que no debe pasar inadvertida, por el carácter fraudulento asociado al caso.
- Lo anterior no implica desconocer que el manejo de la crisis una vez que estalló el escándalo pudo acentuar o agravar la situación. Es más, la posible inestabilidad sistémica que se produjo tiene su origen básico en que Corfo puso en duda la legalidad de los endosos de títulos de depósitos de dicha institución en el sistema financiero, junto con solicitar la incautación legal de los mismos. El cuestionamiento de la propiedad de los títulos significó que los tenedores de dichos instrumentos, entre los que se contaban corredoras no bancarias y fondos mutuos, debieron enfrentar el impacto del corte de líneas de financiamiento y la consecuente crisis de liquidez, las primeras, y un retiro masivo de recursos por parte del público, los segundos. De no haber estado en cuestión la legalidad de los endosos, el impacto de la sustracción de papeles Corfo habría sido mucho más limitado.

- Desde el punto de vista del quehacer de las autoridades —aunque desde la estricta lógica de Corfo lo natural fue defender su patrimonio—, no se previeron las consecuencias sistémicas de tal curso de acción. En este sentido se refleja una falta de prolijidad y de coordinación en el manejo de la situación por parte de las autoridades en general, al no prever que estaba en juego un interés superior que es la confianza y estabilidad del sistema financiero y del mercado de capitales<sup>2</sup>. Después de generado el daño, debe destacarse la rápida capacidad de reacción de las autoridades y privados, que permitió que los bancos y Corfo llegaran a un acuerdo extrajudicial según el cual los primeros respaldaban a todo evento a los fondos mutuos, lo que permitió acotar el impacto negativo de la situación.
- Por ende, a partir de este caso no se puede concluir que la inestabilidad de un grupo financiero no bancario genera *per se* riesgo sistémico. Evidentemente no es posible descartar que en el futuro un evento negativo que afecte a empresas de valores pudiera tener implicancias sistémicas, si el tamaño del grupo financiero concernido fuera mayor y especialmente si ese grupo tuviera banco, como habría ocurrido si Inverlink hubiese tenido banco.
- Existían una serie de debilidades en el sistema de pagos que facilitaron lo sucedido con Inverlink. Entre ellas, (1) el hecho de que la casi totalidad de los depósitos a plazo se transaban en el mercado mediante instrumentos físicos endosables y (2) la ausencia de identificación verificable por entes independientes, de modo que la propiedad de los instrumentos comprados a través de un corredor que hace las veces de custodio quedase registrada a nombre del propietario final del título y no del custodio.
- En el ámbito regulatorio surgen también ciertas debilidades, que dicen relación con vacíos referidos a los criterios de entrada a la industria financiera. Específicamente, surge la necesidad de tener mayores facultades para rechazar solicitudes de licencias bancarias en casos extremos. En el ámbito no bancario es relevante tener una simetría entre los requerimientos de licencia y los de cambio de propiedad. Asimismo, la facultad para evaluar la solvencia consolidada de los accionistas también es relevante. Sin embargo, una facultad discre-

---

<sup>2</sup> Como parte del problema debe señalarse el marco jurídico vigente, que permite a un juez incautar documentos sin identificar previa y públicamente los documentos cuestionados. Aunque esto no es eximente de la responsabilidad del mal manejo de la situación, sí se pueden derivar propuestas de cambio legal que permitan normar los procedimientos a seguir por los jueces frente a este tipo de situaciones, dentro de plazos acotados.

cional que se justifica en el ámbito bancario, derivada de los altos costos de salida, no tiene paralelo ni se justifica en el caso de entidades no bancarias. Menos todavía se justifica una discrecionalidad en el ámbito de las corredoras, cuando la facultad de acceso está radicada en las bolsas de valores. El argumento de la existencia de garantías públicas en rentas vitalicias y pensiones no nos parece sólido, toda vez que la probabilidad de recurrir a dicha garantía por una quiebra de la empresa es muy improbable, y posiblemente tiene mucho más que ver con factores exógenos a la firma ligados a políticas públicas, tales como la evolución de las pensiones mínimas o problemas de licuación de rentas vitalicias.

- También está presente un problema de facultades de intervención en el campo de seguros, que dificulta un accionar oportuno de la autoridad, lo que favoreció la situación del pacto no cumplido con la corredora y la consecuente pérdida de la compañía de seguros.
- Aunque el problema es lo suficientemente complejo como para hacerlo difícilmente detectable por los organismos de supervisión de acuerdo a los estándares tradicionalmente empleados por los supervisores, es necesario hacerse cargo de la débil capacidad de detección oportuna de problemas que presentan los enfoques tradicionales, y de la posibilidad de que en el futuro se puedan presentar coyunturas similares. La tesis central es que en el caso Inverlink se produce una situación de múltiples señales donde cada una por separado no parece lo suficientemente nítida para revelar un problema grave, pero cuando se arma el puzzle el supervisor se da cuenta del alcance del tema.

En el ámbito de las recomendaciones, aunque se trata de hacer todo lo posible por prevenir futuros casos Inverlink, es importante mantener un enfoque balanceado. Se trata de hacer el mejor esfuerzo para asegurar que las reglas ataquen la raíz, las causas, de los problemas acaecidos sin sobre-reaccionar ni sobredimensionar las regulaciones y sin crear consecuencias negativas insospechadas. Al determinar las recomendaciones es necesario considerar varios factores. ¿Qué se busca con la nueva regla? ¿Es la regla efectiva para lograr el propósito o es meramente cosmética? ¿Tiene sentido práctico? ¿Sirve al objetivo para el cual fue diseñada? ¿Los beneficios superan a los costos? ¿Va la reglamentación demasiado lejos o es insuficiente?

Consecuentemente con los problemas identificados, las principales recomendaciones de este estudio son:

- Efectuar las modificaciones regulatorias necesarias para que todas las operaciones de alto valor del mercado de capitales se lleven a cabo a través de medios inmateriales y sólo las instituciones autorizadas puedan actuar como depositarios de títulos. Realizar cambios legales para que las instituciones de depósito de valores de la Ley 18.876 mantengan un registro desagregado de los mandantes que invierten a través de custodios.
- Respecto de los requerimientos de entrada, se debe contemplar la obligación de pedir informes a otros organismos supervisores, aunque sin diluir la responsabilidad por las autorizaciones en una especie de autorización colegiada. Además, en el caso bancario se debe dar mayor discrecionalidad para rechazar licencias en situaciones extremas. Al igual que en el caso bancario, en el ámbito no bancario se debe incorporar una evaluación consolidada de la solvencia patrimonial de los accionistas, y establecer simetría entre los requerimientos de licencia y los de cambio de propiedad. Además, se propone incorporar un concepto adicional, actualmente usado en EE. UU., que es el concepto de licencia provisoria, tanto para bancos como para compañías de seguros y AFP.
- En el caso de los corredores de bolsa se propone que la SVS (Superintendencia de Valores y Seguros) haga uso de sus facultades actuales de requerir garantías diferenciadas en relación con el volumen y naturaleza de las operaciones de los intermediarios, para enfrentar el riesgo de los pactos. Ésta es una debilidad de tipo normativo y no legal.
- En el ámbito de seguros surge la necesidad de facilitar el mecanismo de intervención de la SVS frente a situaciones de mala administración (como las negligencias que pongan en peligro la estabilidad de la empresa) y faltas graves o reiteradas (como, por ejemplo, operar con partes relacionadas por encima de los límites permitidos). Siempre en lo regulatorio, es necesario modificar el límite de operaciones con partes relacionadas, incluyendo los pactos. Esto requiere un cambio legal.
- En cuanto a la supervisión de valores, es necesario fortalecer las prácticas de inspección poniendo énfasis en los riesgos y en las inspecciones menos formales encaminadas al cumplimiento normativo. Este enfoque orientado a riesgos<sup>3</sup> permitiría detectar oportunamente los focos de problemas y priorizar la supervisión de entidades

---

<sup>3</sup> El enfoque orientado a riesgos no debe confundirse con análisis de cartera, sino más bien con los riesgos específicos de las entidades de valores.

que presenten desempeños muy desalineados del mercado y/o donde se ha llegado a la conclusión de que hay sospechas fundadas de situaciones en las cuales no existen los controles adecuados en materia de gestión de riesgos, y/o donde se estime que los recursos de los inversionistas no están debidamente cubiertos. Además, se requiere que las inspecciones *in situ* tengan una frecuencia de una vez al año, al menos en las corredoras más grandes o activas. Este enfoque orientado a los riesgos, por ende, no es contradictorio con la necesidad de utilizar técnicas tradicionales de auditoría contable y computacional para detectar problemas de fraude como el de Inverlink. Donde existan sospechas fundadas, las inspecciones deben fortalecer lo referido a “circularizaciones” (comprobar concordancia entre lo informado en los libros y los antecedentes manejados por los clientes) y otras prácticas que permitan minimizar riesgos de actividades paralelas y/o fraude.

- Avanzar hacia un enfoque consolidado de control de riesgos de grupos financieros. En el caso no bancario, esto se puede efectuar sin necesidad de grandes cambios regulatorios<sup>4</sup>. Básicamente se trata de adoptar una visión global, dirigiendo la evaluación de riesgos hacia el centro de poder del grupo financiero, el que no necesariamente coincide con las gerencias o directorios de cada una de las entidades fiscalizadas. También es relevante evaluar la fortaleza patrimonial del grupo. En la misma línea, establecer un protocolo de entendimiento para el intercambio de información entre supervisores, donde se establezca claramente el tipo de información que se va a intercambiar en situaciones rutinarias y no rutinarias, es esencial para armar el puzzle supervisor. En general, estas cuestiones no requieren mayores cambios legales.
- En el ámbito bancario es importante fortalecer los mecanismos de evaluación basados en el conocimiento del cliente, que permitan establecer la concordancia entre el giro formal de las entidades y la actividad específica que realizan en la práctica.

---

<sup>4</sup> En el caso de grupos bancarios, la tesis del autor es que se requieren cambios legales orientados a establecer una regulación de grupos financieros, junto con una flexibilización de los “cortafuegos” que impiden un mejor aprovechamiento de sinergias. Esto implica asumir la supervisión consolidada en el sentido que habitualmente se entiende en el nivel internacional, que trasciende lo que el autor llama una visión consolidada de riesgos aplicable a lo no bancario. Para entender esto, invito al lector a imaginar qué habría pasado si en el caso Inverlink hubiera existido una entidad bancaria perteneciente al grupo. ¿Cabe alguna duda de que el banco se habría visto contagiado por las operaciones del grupo?

## 2. El marco regulatorio chileno

En el caso chileno, la supervisión del sector financiero y del mercado de capitales está organizada sobre bases especializadas. Esto significa que sobre las distintas tecnologías de intermediación existentes recaen distintos organismos de supervisión, cada uno de los cuales posee distinta función objetivo.

La Superintendencia de Bancos tiene como propósito básico prevenir situaciones de insolvencia bancaria y, en caso de que ello no sea posible, limitar el impacto sistémico asociado a la caída de un banco. La literatura financiera plantea que los bancos son las únicas entidades que tienen la particularidad de que como resultado de una situación de insolvencia se podrían ver afectados otros bancos que estén sanos y, por esta vía, dañar a la economía como un todo. Ya sea que estos fenómenos se expliquen como una cuestión aleatoria asociada a eventos de pánico, o como resultado de los efectos del ciclo económico, la reacción del público será una corrida. Dado que los depósitos bancarios son exigibles a la par, y por la existencia de asimetrías de información y de una elevada opacidad informativa de los activos bancarios, el comportamiento racional de los depositantes es tratar de retirar sus fondos lo más rápido posible. Cuanto mayor el tamaño de los bancos en problemas y/o más generalizado el impacto que pueda tener un shock adverso sobre la economía, mayor será la probabilidad de que la corrida se extienda a otros bancos y termine afectando a la economía como un todo.

Para prevenir este tipo de situaciones, el énfasis del quehacer de la Superintendencia de Bancos está radicado en velar por la solvencia de las instituciones. Para ello se vale de una serie de medidas tales como requerimientos de adecuación de capital, restricciones al tipo de activos en que los bancos pueden invertir, requerimientos de entrada, etc. Se justifica que para el caso de los bancos los requerimientos de entrada puedan ser más elevados que para instituciones no bancarias, debido a los altos costos de salida. En forma complementaria, la Superintendencia de Bancos tiene una fuerte orientación a la inspección de los riesgos, para lo cual realiza periódicamente exhaustivas visitas de inspección en terreno, destinadas a velar por la calidad de los activos, la confiabilidad y transparencia de la información, los límites con las partes relacionadas, etc.

La particularidad de riesgo sistémico bancario no significa negar que la insolvencia de un banco se pueda originar en sus vínculos de propiedad con otras entidades financieras no bancarias. Por el contrario, la supervisión consolidada parte justamente de la premisa de que existe un riesgo de

contagio que amerita una supervisión y regulación global del grupo financiero como tal. La supervisión consolidada, por lo tanto, significa un enfoque comprensivo de la supervisión que busca evaluar la solvencia de un grupo financiero por completo, tomando en cuenta todos los riesgos que puedan afectar a un banco, independientemente de si estos riesgos se llevan en los libros del banco o en los de entidades relacionadas<sup>5</sup>. Sin embargo, de nuevo esta situación no hace sino reafirmar la necesidad de que exista un banco para que exista riesgo sistémico.

Este enfoque de supervisión consolidada orientado a bancos no niega la posibilidad de que la visión consolidada se aplique a grupos financieros no bancarios. Sin embargo, en estos casos preferimos hablar de visión consolidada más que de supervisión consolidada, como una forma de destacar la diferencia de énfasis en cuanto a la carga regulatoria<sup>6</sup>.

La regulación de conglomerados financieros y supervisión consolidada no existe en Chile. Lamentablemente, la legislación vigente parte de una visión equivocada de que los únicos riesgos para el banco provienen de sus filiales, cuestión ampliamente refutada por la evidencia empírica, tal como lo demuestran los casos del BCCI y Barings, por mencionar algunos de los casos más destacados (ver Larraín, 1997).

El caso de la regulación del mercado de valores está a cargo de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). Históricamente esta regulación se introdujo para proteger a los inversionistas y la fe pública, pero eso juega también el importante papel de estimular la eficiencia de los mercados. Los estándares de divulgación y los requerimientos de registro aseguran que la información es divulgada a los mercados financieros. Esta información se reflejará en los precios de mercado y permitirá que los precios reflejen adecuadamente los valores. En otras palabras, estas regulaciones ayudan a mejorar la eficiencia informativa del mercado.

---

<sup>5</sup> El principal riesgo en un grupo financiero se refiere al contagio. Éste se refiere al riesgo de que las dificultades financieras que enfrentan los miembros no bancarios de un grupo pueden hacer peligrar la estabilidad de un banco del mismo grupo. Este peligro se acrecienta al máximo cuando el banco está expuesto a los créditos otorgados a compañías relacionadas, cuya capacidad de repago está amenazada. Sin embargo, aunque no haya exposición financiera, incluso las noticias sobre pérdidas en dichas compañías pueden debilitar la confianza de los depositantes del banco y someterlo a presión de liquidez. La pérdida de confianza también puede desatarse por causas no financieras, tales como informes sobre el involucramiento del personal gerencial o técnico de una compañía no bancaria relacionada en negocios ilegales o poco éticos.

<sup>6</sup> De hecho, en el Comité de Basilea sólo se exige la presencia de dos entidades financieras para aplicar supervisión consolidada, sin que necesariamente existan bancos involucrados. Es por ello que dicha propuesta deja mayor flexibilidad a cada país en cuanto al alcance y contenidos de la supervisión consolidada.

Las prohibiciones sobre la manipulación de información son también importantes para asegurar que los precios reflejen adecuadamente los valores subyacentes. Si la manipulación fuera frecuente, potencialmente habría una mala asignación de recursos. Quizás lo más grave es que podría reducir la voluntad de los inversionistas de participar en los mercados y esto reduciría el volumen de recursos intermediados, elevando los costos medios y reduciendo la liquidez para los demás participantes.

Las reglas de oferta pública de acciones y compras hostiles para proteger a los accionistas minoritarios también pueden justificarse sobre bases de estimular la eficiencia. En la medida en que estén bien diseñadas, favorecerán las tomas de control corporativo y ayudarán a asegurar que los activos sean administrados por el equipo más capacitado para hacerlo. Estas regulaciones que protegen a los accionistas minoritarios aumentan su disposición a participar en los mercados de capitales. Si ellos corren un riesgo significativo de ser expropiados por los accionistas mayoritarios, simplemente retirarán sus fondos y la liquidez se verá afectada.

La regulación de valores ha puesto un énfasis muy limitado en el riesgo sistémico. Las empresas de valores no son objeto, como sí lo son los bancos, de una supervisión centrada en la solvencia. En cambio el énfasis radica en proteger las funciones que tales empresas desempeñan. Parte de la racionalidad para esta diferencia en el tratamiento regulatorio es el supuesto de que estas últimas son menos vulnerables a las corridas y a los efectos de transmisión frente a shocks y, por lo tanto, la probabilidad de que sean una fuente de riesgo sistémico es menor. En la literatura financiera se identifican las siguientes cuatro diferencias estructurales básicas entre bancos y empresas de valores.

Primero: las empresas de valores separan los fondos de sus clientes de los fondos propios de la empresa. Entonces, las malas noticias acerca de los activos propietarios de la firma no debieran causar preocupación acerca de los activos de los clientes. De modo que si la empresa de valores quiebra, es relativamente fácil transferir los activos de la firma a otra empresa con mínima distorsión en los servicios al cliente. Segundo: las obligaciones de las empresas de valores no son obligaciones de depósitos pagaderos al primero que llegue. En realidad, suelen estar a plazo y no son exigibles a la par. Esta estructura protege de las corridas a las empresas de valores. Tercero: las empresas de valores generalmente mantienen activos líquidos, transables y valorizados diariamente en el mercado. Este balance relativamente transparente reduce la vulnerabilidad de las empresas de valores frente a los problemas de información asimétrica que se derivan de la opacidad de los activos bancarios. Además, frente a una crisis de confianza

pueden reducir con más facilidad el tamaño de sus activos, sin incurrir en grandes pérdidas. Cuarto: las empresas de valores no tienen acceso directo al sistema de pagos. Aunque estas empresas generan grandes pagos en su negocio de intermediación y/o por cuenta propia, descansan en los bancos comerciales para la compensación y liquidación de los pagos. Entonces, el colapso de una empresa de valores sólo impactará al sistema de pagos en la medida en que cause el colapso de un banco que compensó y liquidó los pagos por su cuenta.

Estos elementos tienen dos implicancias. La primera es que la vulnerabilidad frente a shocks de liquidez de estas empresas es menor que la de los bancos. Segundo, en el evento de que la insolvencia de una empresa de valores se materialice, es poco probable que se extienda al resto del sistema y se transforme *per se* en una fuente de riesgo sistémico.

Sin embargo, la experiencia reciente ha llevado a ciertos cuestionamientos de estos supuestos<sup>7</sup>. Éstos obedecerían a la creciente internacionalización de las empresas de valores, a la integración de las empresas de valores como parte de grupos bancarios, al creciente tamaño que han alcanzado estas empresas y a su participación en mercados de derivados *over-the-counter*.

La regulación y supervisión de seguros también está a cargo de la SVS. En términos generales, los riesgos de un negocio de seguros pueden clasificarse en: i) Riesgos técnicos: es decir, el riesgo de primas insuficientes y el riesgo de desviación de siniestralidad, ambos asociados con las reservas técnicas. ii) Riesgos de inversión: es decir, varias clases de riesgos directa o indirectamente asociados con el manejo de activos del asegurador. iii) Riesgos no técnicos: son aquellos que cuesta clasificar dentro de alguna de las categorías anteriores.

A diferencia del caso de valores, en el negocio de seguros está involucrada una dimensión importante de protección de la solvencia, aunque sin el alcance sistémico que puede haber en el caso de los bancos. En general, la solvencia de una compañía de seguros descansa al menos en tres pilares: i) Una evaluación prudente de las reservas técnicas. ii) La inversión de los recursos correspondientes a estas reservas técnicas de acuerdo con ciertas reglas. iii) La existencia de un adecuado margen de solvencia. En el caso chileno se exige contar con un patrimonio de riesgo, cuyo monto

---

<sup>7</sup> Entre los ejemplos de potencial inestabilidad sistémica causada por empresas de valores está el colapso del Drexel Burnham Lambert, un banco de inversiones de EE.UU. que en 1989 cayó en una clásica crisis de liquidez. Esta crisis, que es similar a la que podría haber afectado a cualquier banco comercial, se dio en condiciones de ausencia de acceso previo a los recursos que proporciona la red de seguridad bancaria (ver Allen y Herring, 2001). Por su parte, un artículo del Comité de Basilea, aparecido en el *BIS Quarterly Review* (junio 2003), cita la experiencia coreana en el mismo sentido.

mayor se calcula en función de la aplicación de una combinación de tres indicadores: el sistema del margen de solvencia, un requerimiento de *leverage* y un nivel de patrimonio mínimo.

Un umbral de control representa un criterio que demanda la intervención del supervisor o la imposición de ciertas restricciones sobre el asegurador si su solvencia queda corta. El test de solvencia puede basarse en un enfoque estático, es decir, comparando los ratios del balance con el umbral requerido, o un enfoque dinámico, es decir, un test que considera los parámetros de riesgos sobre bases actuales y prospectivas (IAIS, 2000).

Este marco regulatorio, que se aplica en forma separada a bancos, valores y seguros, tiene un bien ganado prestigio a nivel internacional. Sin embargo, a la luz de los problemas encontrados en el caso Inverlink surgen interrogantes que es necesario dilucidar en relación con los vacíos o insuficiencias que pueda tener. Una primera interrogante central es que, si el origen del problema está en un grupo financiero agresivo y que opera al filo de la regulación, hasta qué punto afecta la ausencia de una visión consolidada para abordar los riesgos. Una segunda interrogante es que, dado que la financiera informal estuvo largo tiempo operando sin ser detectada, qué posibilidades hay de complementar las actuales técnicas de supervisión con otros elementos. También surge la interrogante respecto de los niveles de riesgo con que pueden estar operando las corredoras de bolsa, en particular los volúmenes asociados a operaciones por cuenta propia del tipo pactos, y si la regulación y supervisión es la adecuada. Esta interrogante no sólo es válida por el caso Inverlink, sino también por la situación que enfrentaron otras corredoras no bancarias con posterioridad a la crisis. En el ámbito de seguros, también es pertinente preguntarse si las herramientas para enfrentar la protección de la solvencia y enfrentar situaciones de emergencia de las entidades son adecuadas. Finalmente, surge la cuestión más general acerca de si se justifica la idea de que el riesgo sistémico esté asociado únicamente a los bancos.

Los temas anteriores serán tratados en las secciones siguientes de este trabajo. Antes se efectuará un breve recuento de los hechos.

### 3. Los hechos estilizados<sup>8</sup>

A fines de enero de 2003 la opinión pública se enteró de que un alto accionista del Grupo Inverlink estaba acusado de participar en una situación de uso de información privilegiada del Banco Central. Como se supo

---

<sup>8</sup> Esta sección está basada en el informe elaborado por la Cámara de Diputados sobre el caso Inverlink.

después, ésta no era sino la punta del iceberg, ya que todo terminó en un escándalo de graves proporciones cuyas consecuencias hasta hoy no terminan, entre las que cabe destacar la pérdida de patrimonio fiscal, pérdidas para inversionistas que operaban con el grupo, el cierre de la corredora de bolsa y la intervención de la compañía de seguros del grupo y, en general, un daño a la fe pública y al funcionamiento eficiente y competitivo del mercado.

Previamente a que estallara el escándalo, el Grupo Inverlink aparecía ante el público como un conglomerado de exitoso desempeño, con la corredora de bolsa como puntal del grupo que mostraba un crecimiento exponencial y una excelente rentabilidad, y una intensa actividad de adquisiciones de empresas del ámbito regulado y no regulado, en que destacan una compañía de seguros de vida y una administradora de fondos de pensiones, entre otras empresas.

Sin embargo, bajo la superficie se escondía otra realidad. La investigación posterior difundida a través de los medios de prensa y del informe de la Cámara de Diputados ha permitido conocer mayores antecedentes de lo sucedido. Había un grupo financiero operando supuestas actividades ilegales con conexiones con operadores dirigidos directamente desde la matriz. Respecto de dichas actividades, se ha sabido que el uso de información privilegiada ocurría desde hace bastante tiempo, que existía una financiera informal que operaba al lado de la corredora y que ofreciendo atractivas tasas de interés captaba importantes cantidades de recursos y los canalizaba hacia las otras actividades del grupo, que había algunos operadores de mesa de dinero empleados de algunas instituciones bancarias y entidades públicas pagados por Inverlink. A pesar de esta realidad en que se movían ingentes cantidades de recursos, la complejidad del problema hizo que la situación se mantuviera escondida por largo tiempo, sin que aparentemente existieran o se dieran a conocer antecedentes que siquiera permitieran vislumbrar una trama de proporciones insospechadas.

Entre los organismos supervisores del sistema financiero y del mercado de capitales se barajaban algunos antecedentes complementarios, ninguno de los cuales por separado permitía formarse una idea clara de lo que realmente estaba ocurriendo. Las inspecciones efectuadas en la corredora de bolsa y en la compañía de seguros por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) nada detectaron. Empero, aunque pocos, había algunos síntomas de lo que estaba ocurriendo.

En primer lugar, a fines de 1999 el grupo pidió una licencia bancaria, solicitud que posteriormente fue retirada por los propios accionistas.

No se conoce la versión oficial de lo sucedido, aunque, según lo informado por el citado documento de la Cámara, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) habría solicitado a los accionistas que retiraran la solicitud de licencia, lo que habría sido aceptado por los accionistas fundadores. El superintendente de la época informó que la SBIF tenía sospechas acerca de la probidad de algunos miembros del grupo, debido a ciertas multas que se aplicaron a un banco de la plaza a fines de los ochenta. En la práctica, la SBIF nada acreditó por escrito, ya que no tuvo que denegar la licencia.

En segundo lugar, a fines de 2001 se supo de una situación anómala cuando se dio cuenta de un hecho esencial ligado a una supuesta intención de oferta pública de acciones sobre una de las entidades del sistema bancario, que influyó notoriamente para que el precio de las acciones de la entidad involucrada se incrementara. Después se supo que el hecho esencial no era tal y hubo una investigación en que estuvo involucrado el mismo ejecutivo de Inverlink actualmente relacionado con el uso de información privilegiada, aunque al final nada se pudo probar.

En tercer lugar, cuando en julio de 2001 el Grupo Inverlink compró Le Mans Desarrollo Compañía de Seguros de Vida, al poco tiempo la empresa le hizo un préstamo por US\$ 4 millones. Después de un tira y afloja con la SVS, este organismo obligó a la empresa a ajustar el patrimonio contable, dejándolo levemente por encima del mínimo legal para operar. Ésta es una situación completamente anómala, ya que significa usar los recursos de la compañía en beneficio propio de los accionistas y en desmedro de la solvencia de la entidad regulada. Con posterioridad, la aseguradora se mantuvo permanentemente oscilando por encima y por debajo del patrimonio mínimo requerido, hasta que se produjo la pérdida definitiva del patrimonio, situación que llevó a la intervención en marzo de 2003.

En cuarto lugar, tanto la corredora como el Grupo Inverlink mostraron crecimientos muy elevados y sistemáticos por varios años, a pesar del escenario macroeconómico de bajo crecimiento y alto desempleo que se produjo a partir de 1998. Este crecimiento, que no estuvo acompañado de un desempeño similar en otras entidades financieras de la plaza, era una potente señal de alerta que pudo estar reflejando la incubación de riesgos futuros. La única manera de verificar esa situación era efectuar un seguimiento más estrecho de los riesgos en que incurría el grupo.

Una vez que el mercado supo de la investigación por uso de información del Banco Central que involucraba a un alto ejecutivo y accionista del grupo, se produjo una pérdida de confianza y el retiro de recursos de la corredora y otras empresas del grupo, lo que terminó ocasionando un fuerte

problema de liquidez y amenazando la solvencia de algunas de sus empresas.

Esta situación generó fuertes presiones que condujeron a la venta fraudulenta de títulos de depósitos bancarios de Corfo, que pasaron a poder de Inverlink gracias a la complicidad de algunos funcionarios de la entidad estatal, que estuvieron dispuestos a facilitar los instrumentos señalados sin mayores garantías ni resguardos para el patrimonio de dicha institución estatal. Es importante señalar que, de acuerdo a los antecedentes conocidos públicamente, las operaciones de Corfo con Inverlink venían ocurriendo desde hacía bastante tiempo, sin que fueran oportunamente detectadas por la entidad pública. Se estima que la pérdida para Corfo bordea los US\$ 100 millones.

Conocido este hecho por las autoridades, plantearon un cuestionamiento público a la validez de los endosos de los depósitos en poder de distintos agentes del sistema financiero y del mercado de capitales. Las autoridades de Corfo solicitaron la incautación judicial de los mismos títulos. Esto generó una fuerte incertidumbre y desconfianza de la legítima posesión de los papeles Corfo por los distintos tenedores, entre los que se encontraban corredoras bancarias y no bancarias. Más grave aun, el cuestionamiento de la práctica del endoso levantó dudas más globales respecto de otros instrumentos no necesariamente relacionados con Corfo, que podrían haber sido mal habidos por Inverlink<sup>9</sup>.

Como resultado de lo anterior, se generaron dos problemas gravísimos. Por un lado, hubo un fuerte retiro de recursos, ya que miles de partícipes cerraron o no renovaron sus contratos de inversión, por una suma que se calcula en US\$ 1.500 millones. Además, si repentinamente los tenedores de cuotas de fondos mutuos vieron que US\$ 105 millones del total de su patrimonio estaban sometidos a una precautoria, no se podía descartar la posibilidad de que esto generara una corrida, incluso que se diera una fuga hacia otras formas de depósitos o hacia otras monedas.

Cuando este problema estalló y el juez declaró la precautoria, se tuvo que conversar con gran celeridad entre el gobierno y los bancos —que estaban detrás de los fondos mutuos—, conviniéndose en reemplazar el embargo por una carta de compromiso que permitía liberar estos depósitos para que los tenedores de fondos mutuos pudieran tener todo su dinero, pero de manera que, a la vez, la Corfo dispusiera de una documentación que le permitiera eventualmente efectuar la recuperación si en el proceso

---

<sup>9</sup> Los títulos incautados llevaron a la SVS a pedir la contabilización en una cuenta separada a los fondos mutuos, los cuales debieron contabilizar en cero dichos activos, afectando al valor de las cuotas de los partícipes.

judicial se encontraba que algunas instituciones violaron el principio de la buena fe y del correcto endoso. En la práctica, los bancos asumieron la responsabilidad por sus filiales en caso de que fuera necesario devolver los recursos a Corfo.

Por otro lado, de acuerdo con declaraciones del ex superintendente de Valores y Seguros consignadas en el informe de la Cámara de Diputados, un 75% de los depósitos tomados por el funcionario de Corfo y entregados a Inverlink pasó por la Corredora CB. Entre los bancos se elevó la percepción de riesgo asociada a las corredoras no bancarias en general, y en particular, respecto de aquellas sospechosas de haber transado con Inverlink. Esto generó un brusco corte en las líneas de financiamiento de las corredoras, que frente a un problema de liquidez se vieron enfrentadas a liquidar masivamente papeles para responder a sus compromisos.

En la medida en que las corredoras tuvieron que asumir grandes pérdidas en la liquidación de sus papeles para responder a sus compromisos y poder operar con sus clientes, no sólo se ponía en cuestión la solvencia de dichas instituciones, sino que los propios bancos enfrentaban el riesgo de asumir pérdidas importantes debido a su exposición en dichas empresas. La suma de ambos factores generaba un cuadro poco alentador y propicio para una situación de amenaza sistémica.

Cuando la situación llegó a este punto, el Banco del Estado adquirió importantes volúmenes de títulos a varias corredoras, lo que ayudó a enfrentar la fuerte iliquidez de ellas.

La otra situación compleja se vivió con la compañía de seguros del Grupo Inverlink. En medio de la corrida sufrida por la corredora de Inverlink, ésta efectuó un trato con la compañía de seguros. Esta operación consistió en la compra, por parte de la compañía, de instrumentos financieros con pacto de retroventa mediante un contrato con la corredora, realizado el 17 de febrero de 2003, documentos que quedaron en poder de la corredora.

El 26 de febrero se tuvo conocimiento del incumplimiento del pacto por parte de la corredora, esto es, en el pago de US\$ 14 millones que vencían el 24 de febrero. Aquí el problema es que la compañía de seguros no solicitó los documentos en garantía ni pidió que se custodiaran en terceras entidades. Por ende, la compañía de seguros tuvo que asumir la pérdida.

En ese momento empezaron a correr varios plazos: dos días para informar esto como hecho relevante, seis días para presentar el plan de regularización, cuarenta días para que la Superintendencia de Valores y Seguros llame a junta de accionistas para aumentar el capital y ochenta días

para enterarlo. Ante el incumplimiento del requisito de presentar un plan de regularización, la SVS intervino la compañía de seguros el 7 de marzo de 2003.

#### 4. El problema y sus causas

Antes de extraer recomendaciones de ninguna especie, lo primero es entender el problema. De lo contrario se corre el riesgo de sobrerreaccionar o dar palos de ciego en materia de cambios legales.

##### 4.1. Daño a la fe pública

Saber si hubo daño a la fe pública es el aspecto central. Como se señaló, proteger la fe pública es el objetivo principal que debe precaver la regulación de valores. En la medida en que el cumplimiento de estos objetivos no se alcance, o éstos se vean amenazados, podríamos estar en presencia de fallas en la supervisión, en la regulación o en ambas.

Es difícil determinar si hubo daño a la fe pública, porque es complejo medir con una vara objetiva el problema. Sin embargo, es evidente que en el caso de los fondos mutuos hubo daño. Se estima que en los días críticos, miles de partícipes de fondos mutuos cerraron o no renovaron sus contratos de inversión, produciéndose una pérdida de participaciones en la industria de aproximadamente US\$ 1.500 millones.

Esta pérdida, empero, es principalmente atribuible a la sustracción de papeles Corfo y a la forma como se condujeron las autoridades de ese organismo, que cuestionaron la propiedad de los instrumentos. Sin embargo, esto también denota una falta de prolijidad y de coordinación en el manejo de la situación por parte de las autoridades, que no previeron el alcance sistémico de dicha situación, lo que posteriormente se revirtió. O sea, si los controles internos de Corfo hubieran funcionado bien y/o hubiera habido el manejo que se hizo una vez conocida la sustracción, no habría habido el retiro de fondos mutuos que se observó en el mercado. Esta clarificación es importante, puesto que si bien hubo daño a los fondos mutuos, ello nada tiene que ver con problemas de regulación y/o supervisión financiera.

Un segundo ámbito donde pudo haber habido daño a la fe pública es el de los clientes e inversionistas de la corredora de Inverlink y/o de la financiera informal. En este caso, la información que se conoce en relación a incumplimientos es que se vieron afectadas la Municipalidad de Viña del

Mar, la Municipalidad de Coronel, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, la Mutual del Ejército y Aviación, la empresa Connors y algunos particulares. En todo caso, los montos involucrados al parecer son menores en relación con el volumen de actividad que tenía la corredora.

¿Cómo pudo ser que tan pocos inversionistas se hayan visto afectados por el no pago? Tal como está consignado en el informe de la Cámara de Diputados, después de producida la corrida del mercado, Inverlink se vio en la necesidad de disponer de recursos frescos para hacer frente: a) a los rescates de fondos mutuos; b) a los pagos de los vencimientos de la financiera informal; c) a los documentos previamente sustraídos a Corfo. Entonces, una vez vendidos los depósitos Corfo, utilizó parcialmente los mismos para que el fondo mutuo de Inverlink pague los rescates y desvió los dineros para pagar parte de los vencimientos de la financiera informal.

En la práctica, lo anterior significa que los recursos mal habidos desde la Corfo parcialmente hicieron las veces de un *bailing out*, que permitió reducir las pérdidas que enfrentaron los inversionistas. De este modo, fue el fisco el que terminó pagando la mayor parte de la cuenta (provisoria o definitivamente, según lo determinen los tribunales), al igual como habría ocurrido con los depositantes de cualquier banco de la plaza<sup>10</sup>. Ésta es la razón central por la cual el daño se redujo al mínimo posible en lo referido a los clientes de Inverlink. Queda abierta la pregunta del impacto negativo que habría generado la misma situación si los controles de Corfo hubieran funcionado. Lo esperable habría sido un daño mucho mayor.

Entonces, en relación con nuestra interrogante, es evidente que el problema generado por Inverlink produjo un daño a la fe pública. Sin embargo, como resultado del problema de Corfo, el daño se manifestó en los fondos mutuos. Si los controles de Corfo hubieran funcionado, al menos en la última etapa, o hubiera habido un manejo más prolijo del problema, la pérdida debería haberse concentrado en los clientes de Inverlink, incluyendo el fondo mutuo, la financiera informal y la corredora. En este sentido, con independencia del buen o mal manejo por parte de Corfo, el daño a la fe pública se habría producido de todas formas, aunque sin las implicancias sistémicas que tuvo.

Asimismo, también hubo un daño al funcionamiento del mercado bursátil. A noviembre/diciembre de 2002, el peso de las corredoras no bancarias en el volumen total de transacciones de la Bolsa de Comercio de Santiago llegaba a 27,5%. A junio/julio de 2003, la misma cifra caía a

---

<sup>10</sup> Este planteamiento no implica en modo alguno que todos los recursos de Corfo fueron utilizados para estos propósitos.

9,2%. No es del todo claro si esto es un resultado de las mayores restricciones de financiamiento provenientes del sector bancario, sin el cual se limita fuertemente la posibilidad de funcionar de las corredoras<sup>11</sup>, y/o de una suerte de *flight to quality* por parte de los clientes. Empero, ésta es una señal inequívoca del daño a la competitividad del mercado y a la posibilidad de que los agentes no bancarios puedan funcionar.

#### 4.2. ¿Amenaza de riesgo sistémico?

En cuanto al problema de riesgo sistémico, la descripción de los hechos muestra que, al menos por unos días, efectivamente hubo una amenaza de riesgo sistémico. Sin embargo, este riesgo duró estrictamente mientras se mantuvo la incertidumbre referida a la titularidad de los papeles Corfo en poder de los fondos mutuos.

¿De dónde provenía esta amenaza? A mi juicio, en la medida que US\$ 100 millones en activos pertenecientes a la industria financiera aparecían con una precautoria estaba la posibilidad de que el público interpretara que el día de mañana esta restricción pudiera afectar a los activos bancarios y, por ende, atacar a los bancos. A ello se agrega que los fondos mutuos involucrados en el problema son filiales bancarias, esto significa que a ojos del público dichas entidades aparecen con el mismo nombre del banco, el logotipo, incluso compartiendo sucursales y personal con el banco. Entonces con mayor razón estaba el riesgo de ataque contra los bancos<sup>12</sup>.

No es el objetivo de este trabajo discutir las distintas teorías que explican el riesgo sistémico. Empero avala esta interpretación el enfoque que ve las crisis como eventos aleatorios, no relacionados con cambios en la economía real. En todo caso, para el enfoque que ve el problema como una reacción de pánico, la corrida se transforma en una profecía autocumplida (Diamond y Dybvig, 1983). Si cada uno cree que habrá pánico, lo mejor para cada individuo será retirar sus fondos. Dado que cada banco tiene insuficientes activos líquidos para enfrentar sus compromisos, tendrá que liquidar algunos a pérdida. Considerando el hecho de que los depósitos tienen un carácter de que el primero que llega retira, los que retiren inicial-

---

<sup>11</sup> En cualquier transacción de títulos accionarios entre dos inversionistas institucionales, que tengan como intermediarios a dos corredores de bolsa, estos últimos deberán proveer el financiamiento puente requerido por cada uno de sus mandantes, mediante la emisión de vales vista. Estos recursos normalmente son aportados por los bancos.

<sup>12</sup> Algunos entrevistados han señalado que por unos pocos días incluso algunos bancos pequeños se vieron complicados en cuanto a su liquidez.

mente recibirán más que los que lleguen al último. Lo mismo ocurrirá en caso de que un ciclo económico adverso sea interpretado por los depositantes como una amenaza para el banco, ya que deducirán que habrá una corrida (Allen y Gale, 1998).

¿Significa esto que existe riesgo sistémico asociado a grupos financieros no bancarios? Me parece que, al menos en este caso, no existe evidencia que avale esta visión. Tal como ha quedado en claro a partir de la descripción de los hechos acaecidos, la amenaza de riesgo sistémico se explica por la incertidumbre de la propiedad de los papeles Corfo y no por el problema de potencial insolvencia de Inverlink. Sabemos que el impacto negativo en la fe pública habría sido mayor en el caso de no darse el problema Corfo, pero ello no constituye evidencia de que habría habido riesgo sistémico.

Sin perjuicio de ello, queda planteada la interrogante acerca de las implicancias que pudo haber tenido el caso si es que el tamaño del grupo Inverlink hubiera sido mayor. Así, nuestra conclusión se refiere exclusivamente al caso específico de Inverlink, sin pretender a partir de esto extraer una conclusión de carácter más general acerca del riesgo sistémico asociado a empresas de valores. Aunque nuestra visión conceptual del problema nos lleva a hacer la distinción respecto de los bancos, donde mantenemos que radica la mayor amenaza de riesgo sistémico, no podemos descartar el potencial sistémico negativo —aunque más limitado— que puede estar asociado a empresas de valores de mayor tamaño.

Donde nos parece que la balanza se inclina fuertemente a favor del riesgo sistémico es en el caso de que Inverlink hubiera tenido banco.

#### 4.3. Debilidades en la infraestructura de mercado

Una de las falencias que dejó al desnudo el problema de Inverlink dice relación con la precariedad con que operaba el sistema de pagos y custodia de títulos. Según lo descrito en el citado documento de la Cámara, Inverlink diseñó un sistema que le permitía adquirir liquidez extraordinaria, que usaba en financiar negocios donde se podía aprovechar la información privilegiada obtenida del Banco Central.

El mecanismo utilizado eran los pactos múltiples. Tal como lo describe el informe señalado, con Corfo (y eventualmente con cualquier cliente de la financiera informal) era posible establecer un pacto. En virtud del mismo, Inverlink vendía un papel para obtener liquidez, con compromiso de retrocompra. Si la contraparte involucrada en el pacto no exigía como

garantía el título, éste queda en custodia en poder del mismo Inverlink. Esto permitía volver a pactar el mismo documento más de una vez, obteniendo más liquidez con la garantía del mismo activo subyacente.

En el caso específico de Corfo, dicha institución tenía prohibición de operar con Inverlink. Por ello, la figura era que Inverlink tomaba un depósito en algún banco, el que endosaba a una corredora bancaria, la que a su vez lo endosaba a favor de Corfo, quien compraba el papel, recursos que llegaban finalmente a Inverlink (la corredora bancaria ganaba únicamente por la intermediación).

Simultáneamente, el funcionario de Corfo entregaba a Inverlink el depósito a plazo adquirido a cambio de la emisión por parte de alguna empresa del grupo Inverlink de un certificado de custodia. En Corfo la operación se contabilizaba como un pacto con la corredora bancaria, para explicar por qué no estaba el documento.

Siguiendo con lo descrito en el informe de la Cámara, una vez que Inverlink recibía el original del certificado de depósito en custodia, procedía a desprender los endosos tanto de Inverlink a favor de la corredora bancaria que lo compró como también el que había hecho la corredora bancaria a favor de Corfo. Esto permitía a Inverlink tomar el depósito y venderlo con pacto de retrocompra a otra institución financiera.

La descripción de la figura empleada por Inverlink deja al descubierto la precariedad del sistema de pagos. Al momento de suceder lo de Inverlink, casi la totalidad de los depósitos a plazo se transaban en el mercado mediante instrumentos físicos endosables. Este sistema de intermediación de títulos no está acorde con el nivel de desarrollo del mercado de capitales ni con las exigencias de control que requieren estas operaciones.

El procedimiento de endosos basado en las firmas da origen a los llamados “volantines”, que son instrumentos financieros a los que se les agrega una cola porque ya no caben las firmas en el papel mismo. Este sistema permite, por ejemplo, que alguien pueda tomar un papel que no le pertenece y con facilidad endosarlo a favor de un tercero. Asimismo, los instrumentos comprados por un custodio por cuenta de terceros quedan registrados a nombre del custodio y no del propietario final del título. Por ende, los instrumentos que un agente financiero posea en virtud de un mandato de custodia pueden ser fácilmente pactables sin autorización del cliente.

En definitiva, la infraestructura de operación del sistema de pagos privilegiaba en forma excesiva la fluidez y eficiencia del sistema por encima de la seguridad, con lo cual incrementaba su precariedad.

#### 4.4. Debilidades en la regulación

En este plano, se trata de discutir si las disposiciones legales vigentes y el marco de facultades que dichas disposiciones otorgan a los reguladores son los adecuados para enfrentar futuros casos como el de Inverlink.

##### 4.4.1. Requisitos de entrada

Uno de los temas que han sido señalados con mayor recurrencia por las autoridades es la falta de facultades que impidan regular el acceso a la industria financiera. Implícitamente, el supuesto es que si estas facultades hubieran estado disponibles, habría sido posible denegar al Grupo Inverlink el acceso a la industria financiera.

A nuestro juicio éste es un punto altamente controversial. Bajo los enfoques modernos de organización industrial, los mercados contestables son la principal herramienta para garantizar un mercado competitivo. En el caso de los bancos, su característica de riesgo sistémico implica la existencia de altos costos de salida; este efecto disruptivo justifica que en esta industria la autoridad reguladora imponga costos de entrada más elevados que en el resto. En otras palabras, el paradigma de mercados ciento por ciento contestables no se puede dar.

Sin embargo, en las otras industrias financieras, tal como fue discutido antes, el riesgo sistémico no está presente. Por ende, los costos de salida suelen ser mucho más bajos, con lo cual imponer costos de entrada muy elevados es altamente pernicioso. Los requerimientos de capital pueden servir como una barrera a la entrada que eleva los costos para los usuarios de servicios financieros y genera utilidades sobrenormales para grandes empresas. De manera similar, los tests de integridad (*fit and proper*) pueden emplearse para limitar la competencia más que para dar seguridades de que todos los competidores son competentes para entregar los servicios ofrecidos.

En el caso de las corredoras de bolsa, este riesgo es mayor todavía, dado que la facultad de entrada está delegada en las propias bolsas de valores, de modo que sean ellas, en un ámbito de autorregulación, quienes autoricen su operación.

Aunque se reconoce que sólo en los bancos existe riesgo sistémico, las autoridades han argumentado que la existencia de garantías públicas, como en el caso de rentas vitalicias y AFP, es suficiente para justificar mayores exigencias a la entrada. Efectivamente, tanto en el caso de retiros

programados como de rentas vitalicias existen garantías públicas que aseguran una pensión mínima. Sin embargo, la probabilidad de que sea necesario recurrir a dicha garantía tiene que ver mucho más con que los fondos acumulados por las personas durante su vida laboral sean insuficientes para alcanzar dicha pensión mínima<sup>13</sup> que con posibles eventos de quiebra de alguna de las instituciones. De hecho, la pérdida patrimonial involucrada en el caso de una compañía de seguros tendría que ser de varias veces el capital para que los recursos disponibles no alcancen a cubrir la garantía mínima. A su vez, en el caso de las AFP los fondos de los afiliados están separados de la administradora, por lo cual también es menos probable todavía que la pensión mínima se materialice por esta razón.

En este sentido, exigir mayores requisitos de entrada a las entidades financieras no bancarias no parece ser la herramienta más eficaz para reducir la contingencia pública.

Volviendo al caso Inverlink, con los antecedentes disponibles al momento en que se otorgaron las autorizaciones para ser corredora de bolsa y/o compañía de seguros, era muy difícil que existiera algún argumento para denegar el acceso a la industria a Inverlink. La única manera de haberlo hecho, habría sido basándose en facultades discrecionales, que como hemos señalado se justifican sólo en el caso de los bancos<sup>14</sup>. Cualquier otro sistema de acceso a la industria, basado en criterios objetivos, no sería suficiente para evitar un nuevo Inverlink.

La pregunta que queda pendiente es si en el futuro se da una sospecha de que los solicitantes no cumplen con los criterios de idoneidad, pero no existen antecedentes objetivos para fundarla, qué se puede hacer. Una innovación que se puede incorporar en la legislación vigente es el concepto de licencia provisional, tal como existe en EE.UU. (*conditional approval*). Esta aprobación está asociada al cumplimiento de una serie de condiciones que la administración debe garantizar a lo largo de un determinado período. En el caso de que existan desviaciones mayores respecto del plan aprobado o cambios en la composición del directorio, propiedad o gerencia general, esto puede dar origen al término de la licencia.

---

<sup>13</sup> En el caso de rentas vitalicias, el riesgo tiene que ver con el hecho de que los pensionables efectúen algunas actividades para licuar la pensión y/o con el hecho de que el valor de la pensión mínima en algún momento supere el valor de la renta vitalicia establecida en UF. En ambos casos el riesgo se potencia básicamente para las personas que jubilan cerca del mínimo.

<sup>14</sup> Tal como consta en el Informe de la Cámara, la solicitud de licencia bancaria de Inverlink no fue formalmente denegada. El superintendente de Bancos de la época reconoce que no existía ningún elemento probatorio para denegar la licencia por razones de integridad. Por ende, se optó por pedir a Inverlink que retirara su solicitud de licencia, a lo cual el grupo accedió.

Asimismo, la respuesta tiene que ver con el rol ineludible que tiene que cumplir el supervisor, una vez que el agente ya tiene la licencia, en cuanto a garantizar que cumpla con los procedimientos legales que correspondan. Aquí se podrá discutir si las facultades existentes son o no suficientes, cosa que en nuestra opinión no ocurre, como veremos más adelante. Sin embargo, el problema central es que la herramienta más eficaz para abordar el problema no pasa por la denegación *ex ante*, ya que ello acarrearía más costos que beneficios.

Sin perjuicio de lo anterior, existe una clara debilidad en la regulación actual, en cuanto a que los requisitos de acceso para entidades financieras no bancarias no son simétricos en cuanto a una nueva licencia versus un cambio de propiedad para una entidad que ya opera en el mercado. Esta es una insuficiencia clara que sí puede ser corregida mediante un cambio legal.

#### 4.4.2. Corredoras de bolsa

Varios son los riesgos que enfrentan los corredores de bolsa. Desde luego, dado que operan con endeudamiento, está siempre presente el riesgo de que el cliente dé paso atrás en relación con una orden de transacción. Sin embargo, el mayor riesgo es el de operar con posición propia. La Ley de Mercado de Valores reconoce esta situación y exige un patrimonio mínimo superior, equivalente a UF 14.000, para los corredores que deseen operar por cuenta propia, en vez de los UF 6.000 exigidos para cualquier corredor.

Últimamente, los corredores (no exclusivamente) estaban muy activos en las operaciones con pactos. Mediante éstos se obtenía liquidez para financiar la compra de instrumentos de renta fija que ofrecían mejores expectativas de bajas de tasas de interés y de ganancias de capital. El problema se presenta frente a una situación de iliquidez, en que es necesario efectuar ventas masivas de instrumentos para responder a los compromisos. Esto fue lo que ocurrió en el caso Inverlink, donde hubo un problema de liquidez que afectó fuertemente a las corredoras no bancarias, obligándolas a vender muchos títulos, con el riesgo de tener que asumir fuertes pérdidas por la caída en los precios de venta.

El tema es que la Ley de Mercado de Valores vigente faculta a la SVS para establecer requisitos de garantías diferenciadas para enfrentar este riesgo. Sin embargo, al momento de ocurrir el caso Inverlink el tema no estaba normado. Por ende, aquí la debilidad más que legal fue de tipo normativo.

#### 4.4.3. *Compañías de seguros*

En el caso de las compañías de seguros han quedado en evidencia debilidades claras en el ámbito de las facultades del supervisor. Específicamente, en el campo de las facultades de intervención. En términos generales, las facultades de intervención obedecen a dos razones: por déficit de capital e insuficiencia de inversiones que respalden a las reservas técnicas y por deficiente o fraudulenta administración. En ambos casos, lo crucial es intervenir a tiempo, de manera que se puedan tomar rápidas acciones correctivas antes que los problemas se agudicen.

Bajo la legislación vigente, los requerimientos y procedimientos exigidos por el marco legal vigente son muy rígidos, y únicamente orientados al problema del déficit de capital. Así, la intervención sólo se pudo materializar después de que los dueños de la compañía de seguros no presentaron un plan de regularización, a pesar de que los problemas y riesgos de fraude eran evidentes desde mucho antes. Esto explica la larga demora que tuvo la SVS para intervenir la compañía de seguros, lo que permitió que dicha compañía tuviera que asumir una fuerte pérdida asociada al no cumplimiento de un pacto, a raíz de una conducta indebida de sus administradores y propietarios.

Es claro que si la empresa hubiera estado intervenida, habría sido mucho más difícil hacer un pacto con la corredora de Inverlink, que estaba en evidentes problemas, ni menos habría sido posible que se anulara un depósito bancario a favor de la compañía de seguros por parte de la corredora<sup>15</sup>.

El otro problema dice relación con la normativa referida a los pactos. El más evidente se refiere a los límites para operar con partes relacionadas. En la legislación actual existen límites para las compañías de seguros, pero éstos no alcanzan a los pactos. Cuando eso ocurre, la operación no se computa dentro del límite. Es claro que, al igual que en el caso de los bancos, el límite para operar con partes relacionadas debe abarcar cualquier tipo de operación y debe haber multas drásticas por su no cumplimiento<sup>16</sup>.

El otro problema de los pactos es que en la regulación vigente no existe ningún límite. Se estima que las compañías usarán estos mecanismos

---

<sup>15</sup> En el hecho reservado consta en las cartolas de la compañía de seguros que en algún momento estuvieron depositados los dineros del pacto en su cuenta de un banco de la plaza.

<sup>16</sup> En el caso de los bancos, las faltas graves o reiteradas, así como el no cumplimiento de un límite con partes relacionadas, pueden interpretarse bajo ciertas circunstancias como gatilladores de una intervención.

de manera marginal respecto de sus inversiones, como una forma de optimizar la administración de sus excedentes de caja. Las normas no se ponen en el caso de que una empresa decida efectuar un pacto por montos tan significativos como en el caso Inverlink.

Es evidente que, en un contexto de mayores facultades, una empresa que, como la compañía de seguros de Inverlink, estuviera permanentemente manejándose al filo de la legalidad en materia de capital, y que desde el inicio tuviera problemas de operaciones con partes relacionadas, como la del ejemplo, habría justificado posibles intervenciones.

#### 4.5. Debilidades en la supervisión

En esta sección se discuten algunos temas referidos a la supervisión. En este caso, más que evaluar el marco legal y normativo y las facultades que se derivan del mismo, se trata de centrarse en la calidad de supervisión. El énfasis de la supervisión debe estar en su carácter preventivo, y apuntar a tomar medidas antes que los problemas se materialicen.

##### 4.5.1. Supervisión de valores

En el caso Inverlink se observa que por varios años pudo operar una financiera informal, acoplada a la plataforma de la corredora de bolsa. Esta financiera fue uno de los mecanismos que permitió al grupo levantar ingentes recursos para financiar su expansión hacia una serie de nuevas actividades, aprovechando las ventajas en materia de información privilegiada.

En este caso surge la interrogante de cómo es posible que esta actividad no fuera detectada anteriormente. En el Informe de la Cámara de Diputados se deja constancia de que la corredora fue auditada a fines de 2002, sin que se descubriera nada anormal. El argumento dado para ello es que como todo se hacía en paralelo, y la contabilidad de la corredora cuadraba, entonces no había nada que encontrar.

En un contexto de normalidad este argumento tiene asidero. Efectivamente, es probable que bajo una supervisión con parámetros normales no se detecte el tipo de problema que mostraba el caso Inverlink. Dicho sea de paso, las auditorías efectuadas por la SVS a las corredoras de bolsa suelen ser bastante escasas, y en algunos casos pueden pasar varios años sin que se efectúe una inspección en terreno. Aquí se detecta un primer problema de la supervisión, a saber, la falta de regularidad en las inspecciones. La única forma de detectar los problemas en forma oportuna es mediante una inspec-

ción en terreno que tenga cierta regularidad mínima, que en el caso de las corredoras más activas puede ser una vez al año.

Adicionalmente, en un contexto en que existan sospechas fundadas acerca de las actividades de un determinado grupo, la inspección debe hacerse en mayor profundidad. Esto puede requerir una elevada calificación de los inspectores, donde no está claro si ello se logró en el caso de la inspección a las corredoras. El solo hecho de que nunca se hubiera detectado ninguna situación anormal es un síntoma de debilidad. El argumento de que la actividad ilegal era paralela y totalmente indetectable es discutible.

Si efectivamente se hiciera una inspección orientada a los riesgos, se deberían privilegiar las inspecciones en aquellas actividades que se supone pueden ser más problemáticas. Éste sería el caso de una corredora que obtiene resultados muy desalineados respecto del promedio y que a su vez pertenece a un grupo financiero que mostraba diversos roces con la autoridad de seguros.

En este punto es del caso explicitar que la visión tradicional de la SVS ha sido ejercer una supervisión más liviana. Supuestamente, esto proviene de que el objetivo de dicha Superintendencia es proteger la fe pública, lo que apunta a que los inversionistas puedan tomar decisiones informadas. Pensamos que éste no es el tema central de la discusión. Compartimos esta función objetivo de la SVS.

La cuestión central, sin embargo, es si los enfoques tradicionales permiten proteger de manera efectiva la fe pública. El tema de fondo es cómo garantizar que la información sobre la cual se basa la toma de decisiones es confiable. Aquí es donde surge la legítima interrogante acerca de si el enfoque tradicionalmente empleado por la SVS permite lograr este objetivo.

Nuestra apreciación es que no lo permite. Nótese, de paso, que aquí no estamos hablando del problema de la solvencia. El tema relevante sigue siendo la transparencia de la información. Pero para garantizar al público que la información es confiable no basta con efectuar una inspección *extra situ*, o una inspección *in situ* puramente formal. Existe abundante evidencia de que mediante el maquillaje contable es posible alterar los estados financieros.

Éste es justamente el enfoque empleado en EE. UU. por la Securities and Exchange Commission (SEC), donde existe el mercado de capitales más avanzado del mundo. La SEC conduce anualmente 650 inspecciones *in situ*, sólo entre los corredores de bolsa. Esta inspección tiene dos pilares. El primero dice relación con la revisión de la gestión de riesgos y ese examen apunta a encontrar áreas de debilidad. Estos controles internos son particu-

larmente relevantes en casos como Inverlink, cuando las empresas están persiguiendo agresivamente maneras “innovadoras” de incrementar ingresos. Segundo, es una prioridad de la SEC prevenir una apropiación indebida de los activos de los clientes. De nuevo, los procedimientos y controles internos suelen ser la clave.

Este enfoque no implica de ninguna manera un nuevo intervencionismo ni nada que se le parezca. Básicamente no es sino aplicar en forma consistente y clara la perspectiva de autorregulación. Bajo este enfoque, lo crucial es determinar si las propias empresas han implementado los sistemas y procedimientos adecuados para evaluar riesgos y proteger los intereses de sus clientes.

En el caso específico de la financiera informal, las circularizaciones permiten contrastar lo informado en la contabilidad de la corredora con los saldos que manejan los clientes. Asimismo, detrás de los saldos informados al regulador están los sistemas que los respaldan. En el trabajo de campo se pueden revisar las bases de datos que detallan los saldos y compararlos con lo informado al regulador. También existen pruebas de procedimientos para verificar que cada transacción esté debidamente registrada en la base de datos.

No estamos sugiriendo que en todas las inspecciones se deba efectuar una revisión en profundidad y con el alcance que se señala. Estamos diciendo que, basados en un enfoque orientado a los riesgos, y una vez que se detecten sospechas fundadas, se pueden aplicar técnicas que permiten identificar situaciones como la de una financiera paralela.

#### 4.5.2. Ausencia de una visión consolidada

En Chile una clara debilidad del enfoque tradicional de supervisión consiste en que hay parcelas separadas donde cada supervisor se encarga de mirar su propia situación. Sin embargo, cuando estamos en presencia de grupos financieros es fundamental tener algún ente integrador que evalúe los riesgos en forma global.

Como dijimos, la supervisión parcelada es una clara debilidad del sistema regulador chileno para los casos específicos de grupos bancarios. Nos parece del todo evidente que si el Grupo Inverlink hubiera tenido banco, esta entidad se habría contagiado de todas formas con los problemas del grupo, incluso si el banco por separado hubiera estado sano. Ésta es la gran lección del caso Inverlink: la necesidad de ejercer supervisión consolidada de grupos bancarios.

Sin embargo, el Grupo Inverlink no tenía banco. ¿Qué ocurre cuando se trata de grupos financieros no bancarios? En ese caso pensamos que no se justifica una regulación de grupos financieros. Básicamente, aquí lo que se necesita es una visión consolidada. Esto, sin embargo, a diferencia de la legislación de grupos bancarios, no requiere mayores cambios legales, sino de las técnicas de supervisión.

Este enfoque apunta, en primer lugar, a intercambiar información entre reguladores. Para que esta situación sea efectiva se requieren dos condiciones. Primero, que exista un protocolo de entendimiento firmado por todos los reguladores involucrados, donde se establezcan claramente las responsabilidades en materia de intercambio de información. Aquí se debe especificar qué información se intercambia tanto en situaciones rutinarias como en las no rutinarias. La segunda condición es que exista un regulador responsable de convocar al resto y de adoptar esta visión consolidada de los riesgos del grupo. Sin un responsable, esta tarea queda en tierra de nadie y es altamente probable que se diluya.

Un segundo componente fundamental de esta visión consolidada es evaluar la exposición intragrupo. En este sentido, no basta evaluar los riesgos de cada entidad por separado, sino que también se requiere evaluar las interconexiones y riesgos cruzados entre los distintos componentes de un conglomerado.

Un tercer elemento es evaluar el respaldo patrimonial a nivel del conglomerado. Básicamente esto apunta a evitar que existan situaciones de doble apalancamiento a nivel del grupo financiero. Es perfectamente posible que las partes reguladas del grupo cumplan con sus requerimientos, pero que el grupo presente déficit como consecuencia de tener una matriz sobreendeudada y/o empresas financieras no reguladas con déficit de capital.

Finalmente, es esencial determinar dónde se sitúa el centro de poder del conglomerado. Este centro de poder no necesariamente coincide con los directorios de las entidades, que pueden tener un rol más formal que efectivo. Esta visión se justifica si se considera que el quehacer del Grupo Inverlink estaba fuertemente determinado por las decisiones de sus accionistas controladores, los que incluso estaban dispuestos a pasar por encima de los directorios de sus propias empresas. Esto es precisamente lo que ocurrió respecto del pacto entre la corredora y la compañía de seguros, a pesar de que existía un acuerdo previo del directorio de la compañía de seguros que prohibía efectuar límites con partes relacionadas<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver Informe de la Cámara.

De haber estado este enfoque en operación, habría permitido varias cosas. Primero, cuando se negó la licencia bancaria, haber puesto esta situación en conocimiento de las contrapartes supervisoras.

Segundo, efectuar el análisis de la exposición intragrupo y evaluar si ésta sobrepasaba los límites adecuados.

Tercero, medir la fortaleza patrimonial del grupo en forma consolidada, y establecer los resguardos necesarios para proteger la parte regulada del grupo.

Cuarto, cuando se produjo el problema, haberse entendido directamente con los dueños controladores del grupo, donde se situaba efectivamente el centro de poder, y haber exigido las decisiones del caso, más que con los directorios de cada una de las empresas.

Lo más importante es que una visión consolidada habría permitido armar el puzzle supervisor y conformar el verdadero perfil de riesgos en el nivel del grupo financiero, integrando los fragmentos de información obtenidos separadamente. Así, el rechazo de la licencia bancaria, el problema de la falsa OPA, las faltas en relación con el manejo de la compañía de seguros, el crecimiento desmedido del grupo, el déficit de capital y la fuerte exposición intragrupo son antecedentes más que suficientes para un seguimiento más detallado de riesgos y para tomar medidas oportunas de protección.

#### 4.5.3. Falta de conocimiento del cliente por los bancos

Como parte de la evaluación de riesgos que cualquier banco debe efectuar respecto de sus clientes, un componente fundamental es analizar la información asociada a la cuenta corriente. Este movimiento es la esencia de lo que se conoce como *relationship loans* (relaciones de crédito), que entrega información valiosísima que no necesariamente se desprende de los balances.

En el citado Informe de la Cámara de Diputados, en repetidas ocasiones se hace referencia al importante papel que desempeñó Inverlink Consultores para canalizar los recursos provenientes de la financiera informal. En este sentido, en el contexto a partir del caso de la información sustraída al Banco Central, si se hubiera mirado el movimiento de la cuenta de esta empresa, y contrastado con el giro de la empresa (consultoría), ello debería haber motivado sospechas. En efecto, los volúmenes de recursos manejados por esta empresa no se compadecen con su giro. Si estas sospechas hubieran sido informadas al respectivo regulador, entonces habría habido mayor información para armar el puzzle.

Evidentemente, no se trata de pasar a llevar el secreto bancario. No es necesario entrar en detalles referidos al movimiento de la cuenta corriente. Basta constatar la incoherencia que se produce entre el giro de la empresa y sus movimientos, lo que sería una pieza más para armar el puzzle de la supervisión.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Allen, F. y D. Gale. "Optimal Financial Crises". *Journal of Finance*, 53, 1998.
- Allen, F. y R. Herring. "Banking Regulation versus Securities Market Regulation". Financial Institutions Center, Wharton School, University of Pennsylvania, 2001.
- BIS Quarterly Review. "International Banking and Financial Market Developments", junio 2003.
- Cámara de Diputados. "Informe sobre Actividades Financieras del Grupo Inverlink", 2003.
- Diamond, D. y P. Dybvig. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity". *Journal of Political Economy*, 91, 1983.
- IAIS (International Association of Insurance Supervisors). "On Solvency, Solvency Assessments and Actuarial Issues", 2000.
- IOSCO (International Organization of Securities Commissions). "Securities Lending Transactions: Market Developments and Implications", 1999.
- Larraín, C. (editor). "Supervisión Consolidada de Conglomerados Financieros". Ministerio de Hacienda, 1997.
- Santomero, A. y D. Eckles. "The Determinants of Success in the New Financial Services Environment: Now that Firms Can Do Everything, GAT Should They Do and Why Should Regulators Care?" The Wharton Financial Institutions Center, University of Pennsylvania, 2000.
- U. S. Securities and Exchange Commission. "The SEC Examination Perspective", 2003.
- U. S. Securities and Exchange Commission. "Broker-Dealer Risk Management Practices", 1999.
- U. S. Securities and Exchange Commission. "SEC Implementation of Sarbanes-Oxley: The New Corporate Governance", 2003.

## **LAS PYMES EN LAS EXPORTACIONES CHILENAS Y LOS ACUERDOS CON EUROPA Y EE.UU.\***

**Ernesto Tironi**

En este trabajo se analizan las características de las pequeñas y medianas empresas exportadoras chilenas, procurando responder a las siguientes interrogantes: ¿Hacia qué mercados exportan predominantemente? ¿Ha crecido el número de pequeñas empresas que exportan? ¿Hay un mayor número de pequeñas y medianas empresas vendiendo a Europa o a EE.UU.? ¿Son las mismas empresas que venden en ambos mercados? ¿Cuáles son los principales productos que exportan? ¿Tienden a vender los mismos productos en ambos lados del Atlántico? ¿Las pequeñas y medianas empresas exportadoras se concentran más en Santiago o en las regiones del país? Y, finalmente, ¿qué medidas convendría tomar para expandir más las exportaciones del país y especialmente aprovechar las oportunidades que abren los acuerdos comerciales con la UE y EE.UU.?

---

ERNESTO TIRONI. Ph. D. en Economía, MIT.

\* Este estudio fue realizado con la colaboración de Patricia Noda y Anthony Lemus de la Gerencia de Análisis Estratégico de Pro-Chile, como parte de una asesoría a la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores en la negociación de los TLC con la Unión Europea y EE.UU. durante el 2002.

Chile no sólo se caracteriza por la concentración de sus exportaciones en unas pocas materias primas. Como se sabe, el 44% del valor de ellas son generadas por cuatro productos, entre los cuales el cobre representa el 37%. Tan grave como eso es que nuestra economía tiene una alta concentración de las exportaciones en muy pocas empresas: sólo 23 de ellas, casi todas mineras que venden más de US\$100 millones al año, realizan la mitad de las exportaciones nacionales, y las 209 empresas mayores acumulan el 82% del total de exportaciones. Esas 209, que exportaron más de US\$10 millones al año cada una, constituyen sólo el 3,5% de las 6.009 empresas que exportaron el 2001. Las 5.800 pequeñas y medianas empresas exportadoras restantes (97% del total) exportaron sólo 18% del total nacional (US\$3.140 millones). Véase Cuadro N° 1.

Por lo tanto, cuando se piensa en las exportaciones como medio para generar empleo y elevar la productividad media nacional, es necesario conocer más sobre las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX) que son las que absorben la mayor cantidad de empleos y tienen un gran potencial exportador. Las 23 grandes empresas que realizan la mitad de las exportaciones chilenas (US\$8.000 millones ó 12% del PIB), emplean directamente menos del 2% de la fuerza de trabajo del país. Si se desea diversificar exportaciones, también hay que conocer quiénes son, dónde están y cómo dar impulso a los pequeños y medianos exportadores. Sobre todo, si se quiere aprovechar los acuerdos de libre comercio firmados con Europa con EE.UU. para expandir las exportaciones, hay que conocer más de las pequeñas y medianas exportadoras. Eso es lo que principalmente se trata de presentar en este estudio.

En este trabajo analizamos las características básicas de las medianas y pequeñas exportadoras chilenas concentrándonos en dos de nuestros principales mercados externos y en los cuales los acuerdos de libre comercio podrían implicar grandes modificaciones en la estructura y volumen de exportaciones: Estados Unidos y la Unión Europea. Se abordan cuestiones como: 1) ¿Hacia cuáles mercados exportan predominantemente las PYMEX?; 2) ¿Ha crecido el número de pequeñas empresas que exportan?; 3) ¿Hay un número mayor de PYMEX vendiendo a Europa o a EE.UU.?; ¿Son las mismas que venden en ambos mercados?; 4) ¿Cuáles son los principales productos que exportan? ¿Hacia qué mercados?; 5) ¿Tienden a vender los mismos productos en ambos lados del Atlántico? ¿Se concentran las PYMEX más en Santiago o en las regiones del país? ¿En cuáles? Y, finalmente, ¿qué medidas convendría tomar para expandir más las exportaciones del país y, especialmente, para aprovechar las oportunidades que abren los acuerdos comerciales con la UE y EE.UU.?

CUADRO N° 1: EXPORTACIONES DE CHILE A LA UE, EE.UU. Y AL RESTO DEL MUNDO, 2001, POR TAMAÑO DE EMPRESAS (US\$ millones)

Mundo	Monto (US\$) por empresa	Empresas		Exportaciones	
		N	%	USD	%
Micro exportadoras	0 – 50 mil	2.958	49,2	40,6	0,2
Pequeñas exportadoras (PEEX)	50 mil – 2 m	2.378	39,6	1.031,3	5,9
Medianas exportadoras (MEEX)	2 m - 10 m	464	7,7	2.070,9	11,8
Grandes exportadoras (GEEX)	Más de 10 m	209	3,5	14.468,8	82,2
	Total	6.009	100,0	17.611,6	100,0

UE	Monto (US\$)	Empresas		Exportaciones	
		N	%	USD	%
Micro exportadoras	0 – 50 mil	817	48,0	4,5	0,1
Pequeñas exportadoras (PEEX)	50 mil – 2 m	710	41,7	179,6	3,9
Medianas exportadoras (MEEX)	2 m - 10 m	130	7,6	396,0	8,6
Grandes exportadoras (GEEX)	Más de 10 m	46	2,7	4.027,2	87,4
	Total	1703	100,0	4.607,3	100,0

EE.UU.	Monto (US\$)	Empresas		Exportaciones	
		N	%	USD	%
Micro exportadoras	0 – 50 mil	891	46,9	5,9	0,2
Pequeñas exportadoras (PEEX)	50 mil – 2 m	790	41,6	188,0	5,8
Medianas exportadoras (MEEX)	2 m - 10 m	159	8,4	528,2	16,4
Grandes exportadoras (GEEX)	Más de 10 m	61	3,2	2.492,5	77,5
	Total	1.901	100,0	3.214,5	100,0

Resto del mundo	Monto (US\$)	Empresas		Exportaciones	
		N	%	USD	%
Micro exportadoras	0 – 50 mil	1.250	52,0	30,2	0,3
Pequeñas exportadoras (PEEX)	50 mil – 2 m	878	36,5	663,7	6,8
Medianas exportadoras (MEEX)	2 m - 10 m	175	7,3	1.146,8	11,7
Grandes exportadoras (GEEX)	Más de 10 m	102	4,2	7.949,1	81,2
	Total	2.405	100,0	9.789,8	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

## 1. PYMES y PYMEX\*

### a) Definiciones y distribución general

El estudio más completo sobre las PYMES y su rol exportador fue publicado por CORFO (2000), con datos hasta 1997. La definición oficial chilena considera PYME a la empresa con ventas totales anuales bajo US\$2,4 millones y pequeña empresa a aquella con ventas entre US\$100.000 y US\$800.000.

Con esa definición, en 1997 las grandes empresas exportadoras eran 1.740 y realizaron el 95% del valor de las exportaciones. Las pequeñas y medianas empresas exportadoras, conjuntamente, eran 2.900 y exportaban 4,8% del total (como US\$850 millones el 2001). Las pequeñas eran 1.600 y exportaron 1,3% (US\$230 millones) y las medianas 1.300 y exportaron 2,5% del total nacional (US\$620 millones).

Naturalmente el porcentaje de empresas que exportan dentro de cada grupo (según tamaño) es muy distinto: las pequeñas que realizaban exportaciones constituían el 2% del número de sociedades de ese tamaño registradas en el país, las exportadoras medianas representaban el 12% y las grandes que exportaban eran el 36% de las de ese tamaño.

Las PYMES que exportaban en Chile en 1997 venían reduciéndose en número a razón de algo más de 2% por año, las medianas se mantenían casi constantes y las grandes crecían algo más de 4% anual.

Otra de las grandes diferencias entre estas empresas es que mientras las PYMES exportan sólo 2,3% de sus ventas totales (1,2% las pequeñas y 3,5% las medianas) las grandes exportan el 15% de sus ventas. Esto es lógico, porque abrir un nuevo mercado de exportación representa un costo fijo elevado y requiere personal calificado, tiempo y capital que las pequeñas empresas no tienen.

Otra fuente de información sobre exportaciones de las PYMES es Pro-Chile, que tiene la ventaja de entregar informes anuales. De allí sale la cifra de las 6.009 empresas que exportaron el 2001 y las divide en cuatro categorías según el valor de sus exportaciones (no ventas totales): 1) por menos de US\$50.000 son microexportadores; 2) de US\$50.001 a US\$2 millones son pequeñas empresas exportadoras (PEEX); 3) de US\$2,1 millones a US\$10 millones son medianas exportadoras (MEEX); y 4) más de US\$10 millones son grandes exportadoras.

En este estudio se utiliza esta última clasificación, y el número de empresas y las exportaciones realizadas por ellas en cada categoría se presentan en el Cuadro N° 1.

---

\* PYME, siglas de “pequeña y mediana empresa”; PYMEX, siglas de “pequeña y mediana empresa exportadora”.

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, las 2.378 PEEEX exportan como US\$ 1.000 millones o el 6% de las ventas totales de Chile al exterior. En cambio las 464 MEEEX exportan US\$2.070 y las 209 GEEX exportan casi US\$14,470 millones. Los productos que vende predominantemente cada grupo de empresas son muy distintos.

Respecto a la evolución comparativa del monto exportado (véase Cuadro N° 2), se aprecia que en un año difícil para las exportaciones chilenas, como fue el año 2001, las micro, pequeñas y medianas exportadoras mostraron un leve repunte del monto exportado, en contraposición de la gran exportadora que tuvo un descenso de sus envíos, básicamente por el efecto precio que afectó a nuestras principales exportaciones tradicionales.

CUADRO N° 2: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR TAMAÑO DE EMPRESAS EXPORTADORAS 2001 (Millones US\$)

Tamaño empresas	2000	2001	% var 2001/00
Micro exportadoras	37,1	40,6	9,6
Pequeñas exportadoras (PEEX)	1.000,6	1.031,3	3,1
Medianas exportadoras (MEEEX)	1.976,3	2.070,9	4,8
Grandes exportadoras (GEEX)	15.138,5	14.468,8	-4,4
Todas las empresas	18.152,6	17.611,6	-3,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

#### b) Las PYMEX por sectores

En cuanto a los sectores en que se ubican las pequeñas, medianas y grandes exportadoras, y los envíos que realizaron por sector el 2001, los antecedentes aparecen en el Cuadro N° 3. Es interesante constatar que, en términos de valor, las exportaciones de las PEEEX son superiores a las de las grandes empresas en la pesca extractiva y muy semejantes en industria manufacturera diversa y en otros. En general, las exportaciones de las PEEEX están más *diversificadas* entre sectores que las exportaciones de las grandes exportadoras.

CUADRO N° 3: EXPORTACIONES POR SECTORES DE LAS PEQUEÑAS, MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS EXPORTADORAS, CHILE 2001  
(En millones de US\$)

CIU Sector	PEEX	Mediana	Grandes	Totales
110 Agricultura, fruticultura y ganadería	187,5	379,8	731,0	1.303,1
120 Silvicultura	7,0	7,9	24,9	39,9
130 Pesca extractiva	14,5	3,5	7,9	26,1
220 Cobre y hierro	0,6	30,1	6.853,0	6.883,8
230 Resto de minería	6,9	32,7	813,8	853,6
310 Industria alimenticia, bebidas, licores y tabaco	313,2	788,3	2.217,8	3.325,3
320 Industria textil, prendas de vestir y cuero	50,8	48,6	72,9	175,6
330 Forestales y muebles de madera	51,5	234,7	724,3	1.012,8
340 Celulosa, papel, cartón, editoriales e imprenta	31,1	40,3	1.123,6	1.197,2
350 Productos químicos básicos y prep., caucho y plásticos	125,1	251,0	1.288,3	1.670,2
360 Productos de barro, loza, porcelana y vidrio	13,3	11,0	27,3	52,4
370 Industria básica del hierro, acero y materiales no ferrosos	18,2	47,5	192,2	258,7
380 Productos metálicos, maquinarias, mat. eléctricos	153,5	141,6	345,8	653,0
0 Industria manufacturera no expresada	7,9	8,2	7,8	24,7
900 Otros	51,3	45,7	37,3	135,3
TOTAL	1.031,3	2.070,9	14.468,8	17.611,6

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

La participación (en porcentajes del valor exportado) de las pequeñas, medianas y grandes exportadoras dentro de los envíos totales de cada sector aparecen en el Cuadro N° 4. Allí se confirma que las PEEEX son importantes dentro de las exportaciones agrícolas, silvícolas, pesqueras, de textiles y confecciones, productos de loza, metálicos y manufacturas diversas. Las grandes son claves en minería y celulosa. Las medianas en agricultura, industria alimenticia, textiles, manufacturas diversas y otros.

CUADRO N° 4: COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES POR SECTOR Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2001 (en porcentaje)

CIU Sector	PEEX	Medianas	Grandes	Totales
110 Agricultura, fruticultura y ganadería	18,2	18,3	5,1	7,4
120 Silvicultura	0,7	0,4	0,2	0,2
130 Pesca extractiva	1,4	0,2	0,1	0,1
210 Gas natural y carbón	0,0	0,0	0,0	0,0
220 Cobre y hierro	0,1	1,5	47,4	39,1
230 Resto de minería	0,7	1,6	5,6	4,8
240 Otros	0,1	0,0	0,0	0,0
310 Industria alimenticia, bebidas, licores y tabaco	30,4	38,1	15,3	18,9
320 Industria textil, prendas de vestir y cuero	4,9	2,3	0,5	1,0
330 Forestales y muebles de madera	5,0	11,3	5,0	5,8
340 Celulosa, papel, cartón, editoriales e imprenta	3,0	1,9	7,8	6,8
350 Productos químicos básicos y prep., caucho y plásticos	12,1	12,1	8,9	9,5
360 Productos de barro, loza, porcelana y vidrio	1,3	0,5	0,2	0,3
370 Industria básica del hierro, acero y materiales no ferrosos	1,8	2,3	1,3	1,5
380 Productos metálicos, maquinarias, mat. eléctricos	14,9	6,8	2,4	3,7
390 Industria manufacturera no expresada	0,8	0,4	0,1	0,1
900 Otros	4,8	2,2	0,3	0,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

Finalmente, la composición de las exportaciones enviadas por cada categoría de empresas —pequeñas, medianas y grandes— aparece en el Cuadro N° 5.

En resumen, aunque las PEEX representan menos del medio por ciento de las exportaciones mineras de Chile, ellas son responsables del 56% de la pesca extractiva, 37% de productos manufacturados diversos, 29% de textiles y prendas, 23% de productos metálicos y maquinarias, 14% de productos agrícolas, 9% de industria alimenticia y 8% de productos químicos, caucho y plástico. Estos 6 sectores agrupan el 82% de los US\$ 1.030 millones exportados por las PEEX a todo el mundo el 2001.

CUADRO N° 5: PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO POR SECTOR, 2001 (%)

CIU Sector	PEEX	Mediana	Grandes	Totales
110 Agricultura, fruticultura y ganadería	14,4	29,1	56,1	100,0
120 Silvicultura	17,5	19,7	62,4	100,0
130 Pesca extractiva	55,6	13,6	30,2	100,0
210 Gas natural y carbón	5,3	0,0	94,6	100,0
220 Cobre y hierro	0,0	0,4	99,6	100,0
230 Resto de minería	0,8	3,8	95,3	100,0
310 Industria alimenticia, bebidas, licores y tabaco	9,4	23,7	66,7	100,0
320 Industria textil, prendas de vestir y cuero	28,9	27,6	41,5	100,0
330 Forestales y muebles de madera	5,1	23,2	71,5	100,0
340 Celulosa, papel, cartón, editoriales e imprenta	2,6	3,4	93,9	100,0
350 Productos químicos, caucho y plásticos	7,5	15,0	77,1	100,0
360 Productos de barro, loza, porcelana y vidrio	25,3	21,0	52,1	100,0
370 Industria básica del hierro, acero y materiales no ferrosos	7,0	18,4	74,3	100,0
380 Productos metálicos, maquinarias, y mat. eléctricos	23,5	21,7	53,0	100,0
390 Industria manufacturera no expresada	32,0	33,2	31,5	100,0
900 Otros	37,2	34,3	27,7	100,0
TOTAL	5,9	11,8	82,2	100,0

Nota: La suma de PEEX, medianas y grandes no coincide con el total, ya que de acuerdo a esta clasificación se ha obviado aquellas empresas que exportaron menos de US\$ 50 mil.

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

Las exportaciones de las PEEX se caracterizan por su gran diversificación; mucho mayor que la que muestran las grandes exportadoras. El 65% de los envíos de las grandes se concentran en tres sectores tradicionales: cobre, celulosa y fruta fresca. En cambio, sólo el 18% de lo que exportan las PEEX corresponde a esos productos tradicionales (US\$ 180 millones). Los US\$850 millones que exportan las PEEX de productos no tradicionales representan casi el 13% de ese grupo de bienes que exporta Chile. Entre ellos, los más importante son los servicios vinculados a la exportación, seguido por los vinos embotellados y vinos a granel, salmones y filetes de merluza congelados. Estos 5 productos no alcanzan a concentrar

el 11% de las ventas al exterior de las PEEEX. En otras palabras, más del 82% de lo que exportan las PEEEX son productos que no están entre los 20 productos no tradicionales más conocidos que vende Chile, comparado con sólo 76% en el caso de las medianas y 40% en el caso de las grandes empresas.

## 2. Mercado de destino de exportaciones de las PYMEX

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, existen diferencias interesantes entre el destino que tienen las exportaciones de las PYMEX y el destino del conjunto de las empresas de todos los tamaños.

El número de PEEEX que venden a la UE, a EE.UU. y al resto del mundo es relativamente parecido: 710 en el primer caso, 790 a los EE.UU. y 878 al resto. Los porcentajes de las exportaciones nacionales que ellas envían a la UE y el resto del mundo están en un rango entre 3,9 y 6,8%. En términos de valor son menores las exportaciones de las PEEEX a la UE, con US\$179 millones, y a EE.UU., con 188 millones. Son bastante superiores las exportaciones de las PEEEX que van a América Latina (US\$384 millones) y al resto del mundo (US\$280 millones).

Más marcadas son las diferencias en el destino de las exportaciones de las medianas exportadoras (MEEX). Aquí se destaca el resto del mundo donde ellas venden US\$ 647 millones, comparado con US\$530 millones a América Latina, US\$500 a EE.UU. y solamente US\$396 millones a la UE.

La primera conclusión a extraer es que el mercado de la UE ha sido mucho menos significativo para las pequeñas y medianas exportadoras que el de EE.UU. Un 22,2% de nuestras exportaciones a EE.UU. es realizado por PYMEX y, en particular, un 16,4% viene de medianas exportadoras. En cambio sólo el 12,5% de las exportaciones a la UE son realizadas por PYMEX y apenas el 8,6% por medianas.

El Cuadro N° 6 permite profundizar en esta materia, especialmente desagregando las exportaciones que van al Mercosur y el Pacto Andino que son los mercados más importantes para la PYMEX. Para las pequeñas exportadoras, en términos absolutos el valor de sus ventas a América Latina (US\$ 384 millones) duplica sus ventas a la UE el año 2001. Las ventas a éste mercado y a los EE.UU. son muy parecidas. Para las medianas exportadoras, en cambio, el mercado más importante es EE.UU. con US\$528 millones, un tercio más que a la UE, y algo más que los US\$499 que van a Mercosur y Pacto Andino.

CUADRO N° 6: DISTRIBUCIÓN POR MERCADOS DE LAS EXPORTACIONES DE LAS GRANDES, MEDIANAS, PEQUEÑAS Y MICRO EXPORTADORAS, 2001. (Cifras en millones US\$)

Mercado	Micro	PEEX	MEEX	GEEX	Total
Estados Unidos	5,9	188,0	528,2	2.492,5	3.217,5
Unión Europea	4,5	179,6	396,0	4.027,2	4.607,3
Mercosur	11,3	179,1	222,9	1.113,4	1.526,8
Pacto Andino	11,8	205,2	276,9	888,7	1.382,7
Argentina	7,2	108,3	125,5	315,0	556,0
Total	40,6	1.031,3	2.070,9	14.468,8	17.611,6
Distribución	0,2	5,9	11,8	82,2	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

La importancia relativa de cada macromercado para las empresas exportadoras pequeñas, medianas y grandes se aprecia con más claridad en el Cuadro N° 7.

Para las PEEX el Pacto Andino, a pesar de su pequeña población y su ingreso per cápita inferior a US\$ 2.400 por año, es más importante que los mercados de la UE y EE.UU. con sus 375 y 284 millones de habitantes con un ingreso por persona anual superior a US\$ 34.800 (datos del *World Development Report*, 2003, del Banco Mundial). En cambio para las medianas exportadoras, EE.UU. es más importante con un cuarto de sus ventas, seguido por la UE (casi un quinto) y mucho más atrás el Pacto Andino y Mercosur con 13 y 11%, respectivamente.

CUADRO N° 7: DISTRIBUCIÓN POR MERCADOS DE LAS EXPORTACIONES DE LAS GRANDES, MEDIANAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN PORCENTAJE, 2001. (Porcentaje)

Mercado	Micro	PEEX	MEEX	GEEX	Total
Estados Unidos	14,5	18,2	25,5	17,2	18,2
Unión Europea	11,1	17,4	19,1	27,8	26,2
Mercosur	27,8	17,4	10,8	7,7	8,7
Pacto Andino	29,1	20,0	13,4	6,1	7,9
Argentina	17,7	10,5	6,1	2,1	3,2
Resto	17,5	27,0	31,2	41,2	39,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

Para las grandes empresas la situación cambia a favor de la UE: ella representa casi 28% de sus exportaciones, comparado con 17% a EE.UU. y entre 6 y 7% a los dos bloques latinoamericanos. Esto es consecuencia principalmente de la concentración de las exportaciones chilenas en materias primas, especialmente cobre, que va más que nada a la UE y al Asia, y que es vendido por un número pequeño de grandes empresas mineras. Al mismo tiempo revela que las PYMEX que exportan principalmente productos con más valor agregado, tanto manufacturados como agroindustriales, han tenido más dificultades para entrar a los mercados de la UE y EE.UU. que a los de América Latina.

La segunda conclusión derivada de este análisis sería que habría aquí una gran oportunidad para las PYMEX y para el desarrollo del país. Aprovecharla pasa por un esfuerzo concentrado en ayudar a aquellas empresas que hasta ahora han exportado sólo a los países vecinos para adecuar su oferta exportable, mejorar la calidad de sus productos y tecnologías con el propósito de abordar mercados más exigentes, pero también más estables y rentables, como son la UE y EE.UU. Obviamente, esto realza también la importancia de abrirles estos mercados a través de los acuerdos de libre comercio como los negociados con la UE y EE.UU.

En cuanto a los países específicos de la UE hacia los cuales más exportan las PEEEX, se destacan Alemania y España, llegando a cada uno con más de 330 empresas, después siguen Inglaterra, Holanda, Francia e Italia con menos de 200 empresas.

Cabe destacar que el número de empresas exportando a los mayores países de Europa corresponde como a la tercera parte de las que vendían a Argentina (1.614), Perú (1.423), Bolivia (928) o Ecuador (634); países con un PIB que es el 8% del de Alemania. Entre las PYMEX probablemente el contraste es mayor.

¿Por qué había menos exportaciones de las PYMEX hacia Europa y Estados Unidos que hacia América Latina? Por varias razones probablemente. Una es la necesidad de contar con productos de superior calidad y los mayores costos de comercializar volúmenes más elevados a Europa. Otra es la mayor competencia que enfrentan nuestros empresarios en esos mercados, especialmente de otros mercados emergentes como Sudáfrica en fruta, el Asia en lo forestal o manufacturas. También hay diferencias de idioma, prácticas comerciales y el aún precario posicionamiento de la imagen de Chile como proveedor de bienes y servicios. Una tercera razón pueden ser los aranceles escalonados que sólo permitían (hasta antes de los acuerdos) llegar con exportaciones de materias primas a esos mercados. Si lo anterior es relevante debería traducirse en una variedad bastante distinta de productos exportados a la UE, EE.UU., Mercosur y Pacto Andino.

Este es el tema de la próxima sección referido exclusivamente a las pequeñas exportadoras.

Antes de abordar ese tema el Cuadro N° 8 muestra hacia qué países específicos venden más las PEEX y hacia cuáles están creciendo más las exportaciones de las PEEX entre los años 2001 y 2000.

Los crecimientos más elevados de las exportaciones de las PEEX se observan en los envíos a Ecuador, Holanda, México y Canadá, todos con tasas sobre 30% el 2001. Hay reducción o crecimiento negativo elevado ese año de ventas a Bolivia y Argentina con tasas inferiores a -15%. También ese año se registró una caída de las exportaciones a EE.UU. (-3,7%) y estancamiento de los envíos a Brasil.

CUADRO N° 8: CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES DE LAS PEEX 2001-2002 POR PAÍS DE DESTINO (Millones US\$)

Mercado	2000	2001	% Var 01/00
1 Ecuador	18,1	26,9	49,2
2 Holanda	17,7	25,2	42,2
3 México	42,5	59,2	39,3
4 Canadá	13,3	17,7	32,9
5 Taiwán	11,5	14,8	28,5
6 Venezuela	23,6	29,7	25,8
7 Alemania	23,6	29,6	25,4
8 España	32,6	37,8	16,2
9 Inglaterra	26,1	29,9	14,6
10 China	15,6	17,1	9,6
11 Perú	83,9	91,0	8,4
12 Francia	18,0	19,3	7,4
13 Japón	59,5	63,6	7,0
14 Brasil	51,6	51,7	0,3
15 Estados Unidos	195,1	188,0	-3,7
16 Italia	15,6	14,7	-5,6
17 Corea del Sur	13,2	12,5	-5,8
18 Colombia	26,3	22,3	-15,0
19 Argentina	129,7	108,3	-16,5
20 Bolivia	45,4	35,3	-22,2
Subtotal	863,0	894,8	3,7
Otros	137,7	136,4	-0,9
Total	1.000,6	1.031,3	3,1

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

También en el Cuadro N° 8 se aprecia que, individualmente considerado, el mercado más grande para las exportaciones de las PEEEX es EE.UU., seguido por Argentina (US\$ 108 millones), Perú (91 millones), Japón (64 millones) y México (59 millones). Dentro de Europa destaca España, el mayor con US\$ 38 millones, seguido por Inglaterra y Alemania (30 millones cada uno) y Holanda (25 millones).

El crecimiento por megamercados se aprecia en el Cuadro N° 9. El mayor aumento es hacia la UE y el mayor valor es el Pacto Andino con US\$ 205 millones el año 2001 con un crecimiento de 4%, seguido por EE.UU., la UE que creció 17% y el Mercosur con un valor absoluto muy parecido pero decreciendo 13% el 2001.

CUADRO N° 9: CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PEEEX 2001-2002 POR MEGA-MERCADOS (Millones US\$)

Mercado	2000	2001	(%)
Estados Unidos	195,1	188,0	-3,7
Unión Europea	154,0	179,6	16,7
Mercosur	206,7	179,1	-13,4
Pacto Andino	197,2	205,2	4,1
Argentina	129,7	108,3	-16,5
Total	1.000,6	1.031,3	3,1

*Fuente:* Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

### 3. Principales productos enviados por las pequeñas empresas exportadoras a la UE y a EE.UU.

El Cuadro N° 10 muestra los 20 principales productos exportados por las empresas que venden entre US\$ 50.000 y 2 millones en el exterior cada una (las PEEEX), tanto a la UE como a EE.UU. En ambos mercados ellas venden un valor y porcentaje similar: US\$ 97 millones y 95 millones con el 54 y 50% del total que exportan, respectivamente. El grado de concentración en pocos productos es menor entre las PEEEX que entre las empresas más grandes. En el conjunto del país los 10 mayores productos concentran el 52% de las exportaciones, mientras entre las PEEEX suma menos de 40%.

CUADRO N° 10: PRINCIPALES 20 PRODUCTOS EXPORTADOS POR LAS PEEEX A LA UE, 2001  
(Cifras en millones US\$)

N° Producto (Unión Europea)	2001	(%)
1 Vinos con denominación de origen	20,0	11,1
2 Uvas frescas	9,1	5,1
3 Los demás mostos de uvas fermentados parcialmente	9,0	5,0
4 Servicios considerados exportación	8,9	4,9
5 Los demás ostiones del norte vivos, frescos o refrigerados	5,1	2,8
6 Cholgas, choritos y choros preparados o en conserva	5,0	2,8
7 Manzanas frescas	5,0	2,8
8 Merluza fresca o refrigerada, excluido filetes	4,0	2,2
9 Cebollas frescas o refrigeradas	3,7	2,1
10 Mosqueta, fresca o seca	3,6	2,0
11 Kiwis frescos	3,5	2,0
12 Las demás frambuesas, moras, grosellas, congeladas	3,1	1,7
13 Pescados frescos o refrigerados, excluido filetes	2,4	1,3
14 Productos de origen animales	2,3	1,3
15 Semillas de frijoles	2,2	1,3
16 Oro en bruto, excepto en polvo	2,2	1,2
17 Tripas, vejigas y estómagos de animales	2,1	1,2
18 Filetes de salmón congelados	2,1	1,2
19 Los demás cueros y pieles, de bovino y de equino	2,0	1,1
20 Pasas	1,9	1,1
Subtotal	97,0	54,0
Otros	82,0	45,8
Total	179,6	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

Los principales productos exportados a la UE y EE.UU. son muy diferentes (véanse Cuadros 10 y 11). También lo son comparando las grandes empresas con lo que las PEEEX envían tanto a la UE como a EE.UU. Las PEEEX venden sólo 3 de los 10 mayores productos exportados por el país en su conjunto: vino, uvas y salmónes. Las pequeñas exportadoras no venden ni cobre, celulosa, metanol, madera aserrada ni harina de pescado (que están entre los 10 mayores productos exportados por el país). Lo que más venden las pequeñas exportadoras son servicios, mariscos frescos, refrigerados y en conservas, cebollas, mosqueta y frutas diversas.

Comparando lo que las PEEEX venden a la UE y a EE.UU., sólo 4 de los 40 principales productos coinciden: uvas, vinos, manzanas y servicios de exportación. Los 36 productos restantes son diferentes, y su ranking

CUADRO N° 11: PRINCIPALES 20 PRODUCTOS EXPORTADOS POR LAS PEEEX A EE.UU., 2001  
(Millones US\$)

Producto (Estados Unidos)	2001	(%)
1 Uvas frescas	27,5	14,6
2 Servicios considerados exportación	11,4	6,1
3 Las demás tablas aserradas de pino insigne	11,1	5,9
4 Vinos con denominación de origen	4,5	2,4
5 Semillas de maíz	4,2	2,3
6 Mero fresco o refrigerado, excluido filetes	3,1	1,6
7 Filetes de merluza congelados	2,8	1,5
8 Prendas y complementos de vestir, de punto de algodón	2,8	1,5
9 Cerezas frescas	2,8	1,5
10 Paltas	2,7	1,4
11 Los demás caballos vivos	2,6	1,4
12 Las demás achicorias frescas	2,6	1,4
13 Los demás filetes de pescado congelados	2,4	1,3
14 Las demás cintas magnéticas de anchura superior a 6,5 mm	2,3	1,2
15 Aviones y vehículos aéreos, de peso inferior a 15000 kg	2,2	1,2
16 Los demás muebles de madera	2,1	1,1
17 Nectarines frescos	2,0	1,1
18 Sacos, bolsas y cucuruchos de polímeros de etileno	2,0	1,0
19 Manzanas frescas	1,9	1,0
20 Las demás carne de salmón, congeladas, excepto filetes	1,8	1,0
Subtotal	95,0	50,3
Otros	93,0	49,7
Total	188,0	100,0

*Fuente:* Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

también. Los productos comunes, vinos, uvas y servicios, son los más importantes en ambos mercados, pero la uva es el fuerte en EE.UU. (US\$28 millones) y mucho menos en la UE (9 millones). Lo inverso ocurre con el vino: solamente US\$ 4,5 millones enviados a EE.UU. y US\$ 20 millones a la UE.

En las exportaciones de las PEEEX hacia Europa predominan claramente la fruta y los productos agropecuarios que representan 10 de los 20 mayores envíos. En segundo lugar destacan los productos pesqueros (5 de los 20), y no hay ninguno manufacturado. Entre los principales productos de las PEEEX que van a EE.UU., hay 6 que son manufacturados (muebles, prendas de vestir, etc.), y hay menos pecuarios y pesqueros.

El análisis anterior sugiere que habría un potencial interesante para expandir las exportaciones de las pequeñas exportadoras chilenas hacia EE.UU., basado en su experiencia ganada de la venta Europa y viceversa, con la rebaja de aranceles en ambos mercados. En otras palabras, no se

CUADRO N° 12: PRODUCTOS EXPORTADOS HACIA LA UE POR PEEX QUE MÁS CRECEN, 2001-2000 (US\$ miles)

Producto	2000	2001	% Var
1 Artículos para deportes	83	1.134	1275,0
2 Productos vegetales	83	531	541,4
3 Pulpos congelados	224	1.226	446,6
4 Congrio, cojinova congelados	184	833	352,0
5 Fungicidas acondicionados	266	1.175	340,9
6 Piedras preciosas y semipreciosas	59	200	239,6
7 Carnes de pescado congeladas	150	506	236,9
8 Pieles en bruto de ovino con lana	140	459	228,5
9 Ciruelas secas	151	489	223,3
10 Tableros para parqués de madera	177	566	219,2
11 Mejillones congelados	376	1.193	217,5
12 Cintas magnéticas grabadas para sonidos o imágenes	244	652	167,1
13 Nectarines frescos	319	846	165,5
14 Cueros y pieles de bovino y de equino	794	1.977	148,9
15 Semilla de remolacha azucarera	139	340	145,3
16 Cortadoras, arracadoras	57	135	138,0
17 Oxiclururos e hidroxiclururos, de cobre	55	125	128,7
18 Mezclas de legumbres y hortalizas en conserva	451	947	110,1
19 Materias colorantes	90	188	109,7
20 Las demás bebidas fermentadas	369	734	98,8
21 Alubia común seca desvainada	1.131	2.245	98,6
22 Hígados, huevas y lechas de pescados	210	409	94,5
23 Tiburón y azulejo congelado, excluido filetes	639	1.221	91,1
24 Tableros de partículas de madera	162	308	90,5
25 Manzanas frescas	2.696	4.999	85,4
26 Pasas	1.038	1.912	84,3
27 Algas frescas o secas	1.021	1.828	79,1
28 Los demás pescados frescos o refrigerados	1.395	2.400	72,0
29 Moluscos e invertebrados acuáticos	147	252	71,4
30 Ajos frescos o refrigerados	122	205	68,8
Total	12.970	30.036	131,6

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

CUADRO N° 13: PRODUCTOS EXPORTADOS HACIA EE.UU. POR PEEX QUE MÁS CRECEN, 2001-2000 (US\$ miles)

Producto	2000	2001	% Var
1 Truchas congeladas excluidos los filetes	51	743	1350,9
2 Partes de bombas para líquidos	81	674	728,1
3 Partes de los demás muebles	182	1.479	713,8
4 Frambuesas, zarzamoras, moras-frambuesa	108	746	589,2
5 Las demás maderas coníferas perfiladas	71	380	435,9
6 Muebles de madera	307	1.622	429,0
7 Los demás vinos y mostos de uva en recipiente	214	1.132	428,4
8 Arenas silíceas y arenas cuarzosas	125	593	373,4
9 Helicópteros	355	1.564	340,7
10 Aviones y demás vehículos aéreos, de peso inferior a 15.000 kg	495	2.175	339,8
11 Aceites esenciales de menta piperita	75	316	323,3
12 Tomates enteros o en trozos, preparados	93	370	296,3
13 Los demás artículos de grifería	63	246	290,5
14 Cebollas, frescas o refrigeradas	156	591	278,0
15 Máquinas para llenar o etiquetar botellas, cajas, sacos	79	289	264,2
16 Aparatos de telecomunicación	57	204	257,7
17 Microestructuras electrónicas	63	223	254,7
18 Artículos para el transporte o envasado de plástico	171	576	236,2
19 Otras semillas excepto melón y sandía	69	208	200,4
20 Filetes de mero o bacalao, congelados	201	562	180,0
21 Setas en trozos o rodajas	105	293	177,5
22 Las demás máquinas de sondeo o de perforación	55	138	153,7
23 Caballos reproductores de raza pura	270	630	133,3
24 Manzanas frescas	803	1.866	132,6
25 Las demás partes destinadas a los motores de émbolo	434	998	129,8
26 Las demás partes y accesorios de vehículos	187	429	129,1
27 Los demás pescados frescos o refrigerados	177	406	128,9
28 Tarjetas provistas de circuitos integrados electrónicos	574	1.234	115,0
29 Algas, frescas o secas	96	204	112,2
30 Troncos para aserrar y hacer chapas	117	237	102,2
Total	5.836	21.130	262,1

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

explica fácilmente una diferencia tan grande en los montos enviados a una y otra región si no es por restricciones a las importaciones, excepto en pocos casos especiales. Es difícil comprender de otro modo por qué se venden sólo US\$9 millones en uvas frescas a la UE en circunstancias que se venden 28 millones a EE.UU. Y más que nada por qué a la UE no se exporta más semillas de maíz (como a EE.UU.), o más mero, merluza, prendas de vestir, cerezas, y así por delante bajando en el ranking del Cuadro N° 7. Haciendo un ejercicio parcial sólo a título ilustrativo de suponer que con la apertura de la UE se pueden enviar hacia este mercado los mismos valores de los 16 mayores productos vendidos a EE.UU., entonces las exportaciones hacia la UE de los 20 mayores productos de las PEEEX se elevarían en 50%.

Otro aspecto interesante de analizar es qué productos exportados por las PEEEX estarían creciendo más hacia la UE y EE.UU. La información aparece en los Cuadros 12 y 13, respectivamente. Los 30 productos enviados a la UE que más aumentaron el 2001 alcanzaron un valor FOB de U\$ 30 millones, y crecieron en promedio 131% (entre 69% y 1.275%) con respecto al año anterior. De ellos, la mayor parte fueron agropecuarios y pesqueros; sólo 7 son manufacturados. En cambio, hacia EE.UU. los 30 productos que más aumentaron, lo hicieron a un promedio mucho mayor (262%) y entre ellos había el doble de productos manufacturados. Las exportaciones más dinámicas de las PEEEX hacia EE.UU. están más diversificadas o menos concentradas que en el caso de Europa. También los productos son muy distintos. Sólo 4 o 5 de los 60 coinciden en ambos mercados. De nuevo este hecho apunta hacia la conveniencia de aprovechar mejor los tratados de libre comercio con ambos bloques por la vía de apoyar primero que nada a que los exportadores hacia uno de ellos logre entrar también en el otro.

#### **4. Exportaciones de las PEEEX por regiones de Chile**

El Cuadro N° 14 reúne la información sobre las exportaciones de las PEEEX por regiones chilenas y las compara con la situación para el total de las empresas del país. Observando con atención surgen resultados sorprendentes. Es muy diferente la distribución regional de los envíos del conjunto de las empresas que de las pequeñas. Como el cobre predomina en las ventas hacia la UE, la mitad de las exportaciones hacia ese mercado provienen de la Región de Antofagasta (II) y de Tarapacá (I). En cambio sólo el 6% de las exportaciones de las PEEEX se envían desde esas regiones. La zona metropolitana por su parte representa el 8% de las exportaciones a la UE de todas las empresas, pero el 29,6% de las que hacen las PEEEX. Las

empresas pequeñas que exportan a la UE se concentran predominantemente en las Regiones Metropolitana, VI y X, como consecuencia de la importancia de la fruta y la pesca, seguida de la VII y la VIII. Son muy bajas las exportaciones desde las regiones IX (La Araucanía) y XI (Aysén), aunque proporcionalmente son más importantes las exportaciones de las PEEEX que de las empresas más grandes.

CUADRO N° 14: EXPORTACIONES DE LAS PEEEX A LA UE Y EE.UU., POR REGIÓN, 2001  
(Valor en US\$ m)

Región	Valores (US\$ m)				Distribución por región (%)			
	Unión Europea		Estados Unidos		Unión Europea		Estados Unidos	
	Todas	PEEX	Todas	PEEX	Todas	PEEX	Todas	PEEX
I	406	5,3	111,2	1,5	9.4	3,0	3,5	0,8
II	1.742	5,5	480,9	0,4	40.5	3,1	15,0	0,2
III	260	1,0	73,5	1,7	6.1	0,5	2,3	0,9
IV	101	11,0	108,1	10,0	2.3	6,1	3,4	5,3
V	145	13,5	325,7	23,0	3.3	7,5	10,1	12,2
VI	299	20,9	191,9	15,7	7.0	11,6	6,0	8,4
VII	99	17,6	58,9	10,0	2.3	9,8	1,8	5,3
VIII	406	14,2	479,0	15,1	9.4	7,9	14,9	8,0
IX	3	1,4	10,8	2,0	0.1	0,8	0,3	1,1
X	130	20,5	357,0	11,9	3.0	11,4	11,1	6,3
XI	34	2,0	13,5	0,9	0.8	1,1	0,4	0,5
XII	207	5,5	122,3	3,6	4.8	3,1	3,8	1,9
R. M.	349	53,1	463,8	82,3	8.1	29,6	14,4	43,8
N.A.	119	8,1	417,7	9,8	2.8	4,5	13,0	5,2
Total	4.301	179,6	3.214,5	188,0	100.0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

En el caso de las pequeñas exportadoras que hacen envíos a EE.UU., una mayor proporción y valor absoluto de sus ventas se originan en la Región Metropolitana (43% y US\$82 millones) y en la V (12% y US\$23 millones). Esto ocurre por la mayor proporción de productos manufacturados que se exportan a EE.UU. Otras características destacadas son las bajas exportaciones desde la Región de Antofagasta y las menores ventas (comparado con lo que se envía a Europa) desde las regiones VII y X.

Considerando el total de exportaciones que hacen las PEEEX en cada región, se podría preguntar en cuál de las regiones el mercado de la UE y de

EE.UU. es relativamente más importante. La respuesta está en el Cuadro N° 15. Son proporcionalmente más importantes los mercados de la UE para las PEEEX de la IV, VI y XI regiones. Para Coquimbo y Aysén la UE es singularmente relevante, debido a las ventas de mariscos y pescados. También para la VI (Rancagua), por los envíos agropecuarios. Estados Unidos es el mercado más relevante para las PEEEX de la V Región de Valparaíso. También lo es para las ubicadas en la IV y VI, aunque algo menos que la UE. En cambio, para las PEEEX de la Región Metropolitana ni la UE ni EE.UU. son proporcionalmente significativos para sus ventas, como tampoco para las ubicadas en la región de Antofagasta. En la Región Metropolitana y Antofagasta especialmente (así como en todo el resto de las regiones, excepto la IV, VI y XI) el mercado latinoamericano es comparativamente más importante para las PEEEX al representar más de la mitad de sus ventas.

Finalmente una palabra sobre el número de productos exportados por las PEEEX al mundo y a la UE y EE.UU. La información aparece en el Cuadro N° 16. Se aprecia que las 2.378 PEEEX que exportaron el año 2001 vendieron 2.860 productos distintos; aproximadamente 1,2 por empresa. Las 790 empresas pequeñas que hicieron envíos a EE.UU. exportaron 956 productos y las 710 que enviaron a la UE entregaron 804. Hay como un 15% de menos productos diferentes exportados a Europa por las PEEEX que a

CUADRO N° 15: PARTICIPACIÓN DE EE.UU. Y UE EN LAS EXPORTACIONES DE LAS PEEEX, EN CADA REGIÓN, 2001 (%)

Región	Unión Europea	Estados Unidos	Resto	Total
I	24,6	6,9	68,5	100,0
II	27,1	1,8	71,1	100,0
III	13,8	24,9	61,3	100,0
IV	31,1	28,3	40,6	100,0
V	15,4	26,2	58,4	100,0
VI	32,5	24,5	43,0	100,0
VII	29,8	17,0	53,2	100,0
VIII	17,5	18,6	63,9	100,0
IX	15,0	21,5	63,5	100,0
X	24,4	14,2	61,4	100,0
XI	40,1	18,1	41,8	100,0
XII	25,4	16,6	50,0	100,0
Región Metropolitana	10,2	15,8	74,0	100,0
Total	17,4	18,2	64,4	100,0

Fuente: Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

CUADRO N° 16: NÚMERO DE PRODUCTOS EXPORTADOS POR LAS PEEX A UE, SEGÚN REGIÓN, 2001

Región	Unión Europea	Estados Unidos	Mundo
I	28	30	456
II	26	14	203
III	8	5	50
IV	34	38	157
V	62	85	446
VI	41	150	224
VII	51	51	154
VIII	71	82	316
IX	28	19	95
X	78	84	204
XI	12	9	36
XII	25	15	365
Región Metropolitana	663	767	2525
Total	804	956	2860
N° PEEX	710	790	2378

*Fuente:* Gerencia de Análisis Estratégico, Pro-Chile.

EE.UU. La situación por regiones chilenas es semejante para las empresas pequeñas que exportan a ambos mercados, con la excepción de la VI Región donde se vende un mayor número de bienes a EE.UU.

### 5. Algunas conclusiones y recomendaciones

Los pequeños exportadores chilenos —es decir, aquellas empresas que hacen envíos al exterior entre US\$50.000 y US\$2 millones cada una— son importantes para el desarrollo exportador futuro del país. Ellas realizan algo menos del 6% de las exportaciones del país en términos de valor, pero corresponden a como 2.380 de las 6.009 empresas que exportaron el año 2001. Allí entonces hay un gran potencial de “know how” exportador. Hay 2.380 emprendedores arriesgados y esforzados que, con un impulso adicional, pueden multiplicar varias veces el ingreso y los puestos de trabajo generados en el país.

1. ¿Quiénes son esos pequeños emprendedores-exportadores nacionales? ¿En qué mercados se concentran?

Son empresarios que exportan predominantemente hacia el mercado latinoamericano. El número de ellos que exporta a América Latina y Asia es

superior al que vende a EE.UU. y a la UE: 880 empresas comparado con 700 y 710 respectivamente. Pero a América Latina y Asia los pequeños exportadores hacen envíos por un valor sobre 3 veces superior: US\$660 comparado con US\$180 y US\$188 millones respectivamente el 2001. Además la UE es el mercado hacia el cual menos pequeñas y medianas exportadoras envían sus productos: entre 10 y 25% menos que hacia EE.UU. y el resto del mundo. En términos de valor de las exportaciones, sólo 12% de las realizadas a la UE provienen de pequeñas y medianas empresas, comparado con 22% en el caso de las despachadas a EE.UU.

En valor, las ventas de las PEEEX a la UE son sólo la mitad de las que ellas realizaron a América Latina el 2001. Las realizadas a EE.UU. son semejantes en valor a las que van a la UE. En el caso de las empresas de tamaño mediano, los valores exportados a esos tres mercados son más parecidos: entre US\$400 millones y US\$530 millones.

Para las PEEEX, la UE y EE.UU. representan el 17 y 18% del mercado de sus exportaciones totales, respectivamente. En cambio para las grandes exportadoras la UE es mucho más importante, con 28% comparado con 17% para EE.UU.

El número de pequeñas empresas exportadoras vendiendo a Alemania y España el 2001 (como 330 empresas a cada uno), equivale como a un quinto de las que vendían a Argentina (1.614) o Perú (1.423).

2. ¿Cuáles son los principales productos que exportan las PEEEX chilenas al mercado europeo y norteamericano?

El mayor producto exportado por las PEEEX a la UE no es cobre ni productos forestales. Es vino embotellado. Le sigue la uva, vinos a granel, servicios de exportación, ostiones, cholgas y manzanas.

El mayor valor de exportaciones a EE.UU. corresponde a uvas. Le siguen servicios de exportación, tablas de pino, vino embotellado, semillas de maíz, mero y filetes de merluza.

3. ¿Son parecidos o diferentes los productos que venden las PEEEX a EE.UU. y Europa?

Son muy diferentes; sólo 4 de los 40 principales productos coinciden: uvas, vinos, manzanas y servicios. Todo el resto son diferentes; y los montos también. Por ejemplo, las PEEEX exportan tres veces más uva a EE.UU. que a Europa.

En las ventas de las PEEEX a Europa predominan la fruta y los productos agropecuarios. En segundo lugar están los productos pesqueros y no hay ningún producto manufacturado entre los 20 principales. En cambio,

entre los envíos de las empresas pequeñas a EE.UU. predominan las manufacturas (muebles, prendas de vestir, etc.) y hay menos pecuarios y pesqueros.

Los mayores aumentos de ventas el 2001 ocurren en envíos hacia EE.UU.

4. ¿Las PEEEX se concentran más en Santiago o en algunas regiones específicas del país?

En general las exportaciones de las PEEEX están más repartidas a lo largo de todas las regiones del país que las exportaciones de las grandes empresas. En otras palabras, las exportaciones de las grandes empresas están más concentradas en unas pocas regiones. Ello se debe a que estas últimas se refieren a cobre y otras materias primas. Las exportaciones de las PEEEX, al tratarse de más productos agropecuarios y manufacturados, se concentran más en las regiones centro-sur y en la Metropolitana. Esto último especialmente en las que van a EE.UU.

5. Finalmente, ¿qué medidas serían más efectivas para que las PEEEX aumenten sus exportaciones?

Una respuesta completa a esta pregunta excede el marco de este trabajo que pretende ser sólo un primer paso para conocer la significación y características que tienen los pequeños exportadores nacionales. Pero hay dos recomendaciones centrales que pueden hacerse.

Primero, que los acuerdos de libre comercio con países desarrollados, como los recientes con la UE y EE.UU., son *instrumentos poderosos* para elevar las exportaciones de las PEEEX y del país. El motivo fundamental es que las pequeñas empresas exportadoras se ubican predominantemente en sectores como el agroindustrial y manufacturero que son los que más nuevas oportunidades ofrecen, porque antes de estos acuerdos tenían mayores barreras de entrada en esos países.

En segundo lugar, el modo más efectivo para expandir las exportaciones de las PEEEX es poner incentivos para que las empresas pequeñas que hasta ahora sólo exportaban a países de América Latina *den el salto* de llegar a Europa y EE.UU. Para ello bastaría crear un “fondo complementario” (*matching fund*) que otorgue subsidios (equivalentes a los fondos propios que ponga cada empresa que actualmente exporta) para participar en nuevas ferias, viajes de negocios y estudios de mercado en Europa y EE.UU. Esto, además, generaría el surgimiento de más empresas de tamaño mediano que se especializarían en comercializar o exportar a esos nuevos mercados productos de pequeños exportadores (como ocurre generalmente en el caso

de la fruta). También promovería la asociación entre pequeños exportadores para formar comercializadoras externas que reúnan el volumen suficiente para entrar a los nuevos mercados más grandes y exigentes como el europeo y norteamericano.

#### REFERENCIAS

Banco Mundial. *World Development Report*, 2003, Washington DC, 2003.

CORFO, “Presencia de la Pyme en el Mercado de Exportación de Bienes y Servicios 1994-1997”. Santiago, Chile, 2000.

Pro-Chile, Gerencia de Análisis Estratégico, 2002.

## DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DE LA SECURITIZACIÓN EN CHILE\*

**Jorge Gregoire  
y Salvador Zurita**

En este artículo se analizan el desarrollo y las perspectivas futuras de la actividad securitizadora en Chile. Se concluye que la securitización en Chile tiene amplio espacio por crecer, pero que sólo es una alternativa más de financiamiento y, por lo tanto, su desarrollo futuro dependerá mayoritariamente de la evolución de los costos relativos de financiamiento alternativos, influidos también por los equilibrios macroeconómicos que pueden afectar el riesgo país, entre otros factores.

---

JORGE GREGOIRE. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, P. Universidad Católica de Chile. MBA, Universidad de Chicago. Profesor titular Departamento de Administración, Universidad de Chile.

SALVADOR ZURITA. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile, MA en Economía y Ph. D. en Administración, Universidad de California, (UCLA). Profesor titular de finanzas, Universidad Adolfo Ibáñez.

\* Los autores agradecen la excelente ayudantía de investigación realizada por Patricia Jurfest y los valiosos comentarios de Harald Beyer, Jorge Ramírez, Roberto Zaldívar y los de un *referee* anónimo.

## 1. Introducción

Como innovación financiera, la securitización ha tenido una lenta introducción en Chile. En la segunda mitad de la década de los 1970, los bancos aplicaron una securitización a la europea (dentro del balance) al emitir las letras hipotecarias. En este caso, los bancos transfieren el riesgo de tasa de interés aunque conservan el riesgo de crédito. Prácticamente dos décadas después, a fines de los 1990, se introdujo en el mercado chileno la securitización fuera de balance, originada en EE.UU., en que el securitizador en principio transfiere al inversionista final tanto el riesgo de tasas de interés como de crédito, puesto que en este caso los bonos securitizados se emiten con el único respaldo de un patrimonio separado. Ello fue posible primero por la reforma de marzo de 1994 a la Ley de Mercado de Capitales, regulándose la creación y operación de sociedades securitizadoras con giro único de negocios; adicionalmente la ley de Bancos fue reformada el año 1997 para permitir filiales bancarias securitizadoras. Desarrollos más recientes de la normativa (Ley 19.623 del 26 de agosto de 1999) han ampliado considerablemente el espectro de activos susceptibles de ser securitizados, y han flexibilizado la emisión de bonos securitizados al permitir el registro sin requerir el acopio previo de los activos que respaldan la emisión (*shelf registration*). Hasta la fecha en que se terminó de escribir este artículo (julio 2002), se han realizado en Chile veinticuatro emisiones de bonos securitizados nacionales, principalmente con respaldo de mutuos hipotecarios endosables y más recientemente también de contratos de arriendo con promesa de compra (*leasing*); otros activos securitizados en el mercado local incluyen pagarés de la Tesorería General de la República de Chile denominados en dólares, bonos de la República de Chile denominados en dólares y *yankee bonds* emitidos por Endesa; en estos dos últimos casos con cobertura de riesgo cambiario (ya que el activo subyacente estaba denominado en dólares, y los bonos securitizados en unidades de fomento). Adicionalmente, dos compañías chilenas han securitizado flujos futuros, vendidos en colocación privada en el mercado norteamericano; en esta modalidad la emisión puede obtener una mejor calificación de crédito al desvincularse los flujos que respaldan la emisión del riesgo país.

El objetivo de este artículo es precisamente analizar el desarrollo y las perspectivas futuras de la actividad securitizadora en Chile. La organización del trabajo es como sigue: en la Sección 2 discutimos el concepto de securitización y su evolución en el tiempo; en la Sección 3, presentamos brevemente la mecánica y beneficios de la securitización fuera de balance, en un contexto de finanzas corporativas y una revisión crítica de la literatu-

ra; en la Sección 4 analizamos las securitizaciones realizadas en Chile hasta el presente, las regulaciones y perspectivas del mercado; finalmente en la Sección 5 sugerimos la evolución probable de esta industria y en la Sección 6 concluimos el trabajo.

## 2. Concepto y tipos de securitización

La palabra “securitización” no ha tenido el mismo significado en el tiempo. Es así como hasta mediados de los ochenta se entendió por “securitización” una tendencia de empresas a sustituir el tradicional crédito comercial bancario, por la emisión directa de efectos de comercio y bonos transados posteriormente en mercados secundarios activos (incluyendo bonos especulativos)<sup>1</sup>. Sin embargo, en este artículo nos restringimos al concepto más específico de una innovación tecnológica que se conoce como “crédito securitizado estructurado” (Bryan, 1988; Oldfield, 2000), que entiende la securitización como la adquisición de ciertos créditos o activos por parte de un ente independiente al originador, el cual crea un *pool* de activos, introduce mejoras de crédito, y emite nuevos títulos de deuda así respaldados, que son propiamente un título (*security*), que es colocado en el mercado; esto es, un proceso de transformación de activos ilíquidos que al traspasarse permiten que un ente separado del originador emita un nuevo título líquido, pero la emisión es estructurada de forma que los riesgos originales se distribuyen óptimamente en el mercado, participando diversos agentes especializados en calificación de riesgo, aseguradores, y suscriptores (*underwriters*) de la emisión y posterior colocación en el mercado.

En este proceso destaca la mayor especialización en la absorción de los diferentes riesgos, entre otros aspectos, y puede caracterizarse como avance tecnológico por tratarse de un nuevo proceso que conlleva ya sea un servicio comparable a menor costo que antes, o bien un mejor servicio con los mismos recursos. En resumen, el crédito securitizado mejora el manejo de los riesgos a través del sistema financiero al segmentar y reasignar los riesgos desde los bancos hacia “absorbedores naturales” como compañías de seguros y el mercado de capitales, lográndose con todo esto una reducción del costo del financiamiento. Un supuesto clave es que la remoción de activos de alta calidad al menos no incrementa el riesgo de los pasivos remanentes.

---

<sup>1</sup> En ese momento se pensó en un fenómeno de “desintermediación”, situación especialmente álgida por la separación clara que establecía la legislación norteamericana (Glass-Steagall Act) entre banca de inversión y banca comercial y que rigió en EE.UU. desde 1933 hasta fines de 1999, cuando fue derogada.

Goldberg y otros (1988) se refieren al análisis de Moody's respecto al impacto sobre la calidad crediticia del originador, específicamente la transferencia del riesgo de incumplimiento (*default*), para lo cual es clave determinar, entre otros aspectos, si existe o no una venta real de activos y cuantificar el riesgo residual que queda con el originador, y determinar lo que pasa con los riesgos de calce activo/pasivo, y el posible deterioro de la calidad de los activos producto de la venta y reinversión en nuevos activos. Sobre esto último, discuten la preocupación por el posible deterioro de la calidad del portfolio de activos mantenidos por el originador, producto de la venta de los activos de mejor calidad. Argumentan los autores que por una parte la securitización de los mejores activos podría deteriorar la calidad crediticia del originador, pero por otra parte reconocen otros efectos positivos por la venta de activos en cuanto podría mejorarse el manejo de riesgo de tasas y otros riesgos. Por lo tanto el efecto neto sobre el costo de capital del originador sea banco o corporación sería debatible, a nivel analítico. Thomas (1999) concluye en un estudio empírico que para securitizadores frecuentes, mayoritarios en su muestra, las ganancias del proceso securitizador se deben a ventajas comparativas en originar y servir activos, y no debido a apropiaciones de riqueza desde tenedores de bonos hacia los accionistas.

En definitiva, el concepto securitización se ha utilizado en forma más restringida para indicar una emisión de obligaciones o títulos de oferta pública (*securities*), inicialmente respaldados por hipotecas residenciales (*mortgage backed securities*, MBS), pero posteriormente respaldadas también por activos distintos a las hipotecas (*asset backed securities*, ABS), proceso que corresponde al tipo de securitización “fuera de balance” (*off the balance sheet*), propia del sistema financiero en EE.UU. y la de mayor expansión en tiempos recientes según el informe de la OECD elaborado por Thompson (1995). Más aún, la securitización de flujos futuros, como innovación más reciente, ha sido utilizada por compañías sólidas domiciliadas en economías emergentes, siendo Latinoamérica el líder mundial en estas securitizaciones (Hill, 1998; Gandy y Festa, 2001).

En este último sentido, la securitización como actividad financiera constituye una innovación muy importante en el mundo desarrollado y especialmente en los EE.UU. desde los años 1970, pero alcanzando un verdadero *boom* en los 1980<sup>2</sup>. Ella permite transformar activos poco líquidos en

---

<sup>2</sup> Las primeras securitizaciones correspondieron a un programa de *pass-through* hipotecario respaldado por el gobierno de los EE.UU., en el cual los préstamos fueron primero copiados, luego garantizados por las agencias patrocinadas por el gobierno (GSEs) como la Federal National Mortgage Association, y luego vendidos a los inversionistas finales por firmas de títulos.

un nuevo título de oferta pública que se transa en un mercado secundario, con suficiente liquidez y confianza. Específicamente una entidad securitizadora reagrupa de manera diversificada préstamos o activos que adquiere de una institución (el originador), y emite y vende una obligación con el respaldo de los activos anteriores, vale decir, los activos adquiridos son utilizados como colateral.

Como se señaló anteriormente, uno de los aspectos de mayor importancia en la securitización es el tratamiento de los riesgos; de hecho se puede establecer que el mejor *test* de que estamos frente a una securitización fuera de balance del tipo MBS o ABS, consiste en que todos los riesgos han sido transferidos, sacados del balance del originador<sup>3</sup>; estos riesgos corresponden a: riesgo crediticio, riesgo de mercado y riesgo de prepago. Podemos ilustrar el punto señalando las tres fuentes de incertidumbre o riesgo en el activo subyacente a un MBS:

- (1) El riesgo de crédito: si el deudor no puede o no quiere servir su deuda y si el valor de la propiedad hipotecada declina por debajo del saldo adeudado, el acreedor de la hipoteca podría no estar en condiciones de recuperar todo su capital.
- (2) Riesgo de la tasa de interés: un incremento en la tasa de interés hará bajar el valor de la corriente de flujos de caja generada por la hipoteca; al contrario, una baja en las tasas incrementará el valor de los pagos fijos.
- (3) El riesgo de prepago: éste deviene de la opción que tienen los deudores hipotecarios, de pagar todo o parte de su hipoteca antes de su vencimiento. En cualquier tiempo, después que la hipoteca ha sido originada, el deudor tiene el derecho, o la opción, de refinanciar su hipoteca. La opción de prepago está *in the money* si la tasa a la cual él puede refinanciar su hipoteca cae por debajo de la tasa de su actual hipoteca. El deudor ejerce su opción recomprando su hipoteca, al precio de ejercicio de dicha opción, que corresponde al saldo insoluto del préstamo más cualquier costo de prepago si lo hubiere<sup>4</sup>. Ejerciendo la opción de prepago cuando ésta se encuentra *in the money* les quita valor a sus acreedores hipotecarios. En este sentido, los acreedores no tienen solamente posiciones largas en hipotecas, ellos también tienen posiciones cortas en la opción *call* sobre las hipotecas (Stone y Zissu, 1994).

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Thompson (1995).

<sup>4</sup> Al comienzo de la década de los noventa el costo de prepago en caso de mutuo hipotecario en Chile ascendía a 6 meses de intereses, lo cual fue disminuyendo hasta llegar a 3 meses o cero.

Adicionalmente, en países de la OECD ha sido muy utilizado un tipo de securitización dentro del balance (*on the balance sheet*), especialmente en Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia, representado por los casos de bonos hipotecarios y también bonos municipales. Estos países se caracterizan por tener mercados accionarios, y en general de capitales, relativamente menos desarrollados, frente a un importante sector bancario<sup>5</sup>. La diferencia con el caso primero ya señalado de ABS y MBS, es que el banco emisor de bonos hipotecarios, se queda con el riesgo crediticio, ya que los activos permanecen en el balance de la institución. La Tabla 1 resume las principales características de cada una.

TABLA 1: TIPOS DE SECURITIZACIÓN

	Fuera del balance ( <i>off the balance sheet</i> )		En el balance ( <i>on the balance sheet</i> )
	<i>Pass-through</i>	<i>Pay-through</i>	
Propiedad de la hipoteca.	Es traspasado al inversionista a prorrata.	Permanece en el emisor (sociedad securitizadora, o SPV).	Permanece en el emisor.
Pagos de intereses y capital.	Son traspasados directamente al inversionista.	Son traspasados a diferentes inversionistas.	No son traspasados directamente al inversionista.
Posición financiero contable.	Deuda no aparece en los estados financieros del banco.	El instrumento emitido aparece como deuda del emisor (sociedad securitizadora).	Los títulos aparecen como un pasivo del emisor, y las hipotecas como activo.

Como se aprecia en la Tabla 1, la securitización fuera de balance puede efectuarse bajo dos formas básicas, el mecanismo *pass-through* en que los pagos del *pool* de activos, descontando los gastos de servicio de los mismos, son simplemente traspasados a prorrata al dueño de los instrumentos securitizados, y el mecanismo *pay-through*, en el que los flujos generados por el *pool* de activos son canalizados en forma diferente a distintas clases de bonos securitizados.

En una securitización *pass-through* el propietario original de los créditos los traspasa o vende a un *trust* (fideicomiso o fondo patrimonial) administrado por un agente fiduciario independiente, que monitorea los flujos de efectivo generados por las cuentas por cobrar y emite títulos o certificados de participación en los activos del *trust*.

<sup>5</sup> Un caso notable es el de la banca universal existente en Alemania, y también en Japón.

www.cepchile.cl

Vale decir, el originador de los créditos, por ejemplo un banco comercial, reduce su cartera de créditos, al venderla al ente securitizador<sup>6</sup>, pudiendo conservar la operación y cobranza de los créditos a cambio del cobro de una comisión; por su parte el ente adquirente forma un *pool* de activos y emite valores de oferta pública con el respaldo de los mismos, es decir, estos nuevos valores dan derechos sobre los activos, manteniendo un rol pasivo ya que se traspa los intereses y amortizaciones de los créditos directamente a los inversionistas en las mismas fechas, que son los propietarios de los activos de respaldo, por medio de los pagos a que dan derecho los valores de su emisión, por ejemplo, bonos securitizados. Vale decir, el *trust* no interviene en lo más mínimo sobre el flujo de caja que se genera por las cuentas por cobrar o créditos. La sociedad securitizadora puede recibir su comisión en forma de un *spread* que servirá, entre otras cosas, para cubrir los gastos de cobranza, pero también podrá servir para formar un fondo de reserva que sirva de garantía a los bonos de su emisión, y en general mejorar la calidad crediticia de los bonos securitizados. Otra posibilidad es que reciba sus ingresos en forma de una comisión por estructurar la emisión.

La segunda vía es la forma *pay-through*, que es un desarrollo posterior respecto de la *pass-through* más simple, y consiste en bonos respaldados por hipotecas u otros activos o incluso flujos futuros, en la cual la firma originadora de la cartera de créditos o flujos en forma directa, o bien mediante un tercero securitizador, ocasionalmente bajo su control, emite títulos de deuda de oferta pública, respaldados por la cartera de activos o créditos cuyo dominio ha sido transferido a un *trust*, o patrimonio separado. Los inversionistas tenedores de estos títulos tienen el derecho a pagarse directamente con el producto de esa cartera o *pool* de créditos, pero solamente en su calidad de titulares de un derecho de garantía real sobre aquellos. Para lograr esto, se constituye un *special purpose vehicle* (SPV) al cual son transferidos los activos comprados al originador; en Chile corresponde al patrimonio separado de una sociedad securitizadora. En este caso sí existe un manejo o gestión activa del flujo de efectivo generado por las cuentas por cobrar. Bajo esta estructura, entonces, el securitizador emite títulos de deuda que tienen como fuente exclusiva de repago los flujos de las cuentas por cobrar y como garantía o colateral los activos físicos finan-

---

<sup>6</sup> En el caso chileno, éste corresponde siempre a una sociedad securitizadora, debido al requerimiento legal de tener giro exclusivo; pero en otras economías puede ser un banco de inversiones, o incluso una subsidiaria del originador de los créditos. Por esto, es particularmente pertinente que el traspaso de los activos al *pool* sea considerado una venta verdadera (*true sale*) por los tribunales correspondientes.

ciados con estas últimas. En general, este mecanismo es interesante cuando la estructura temporal de tasas de interés en el mercado permite emitir varias series de títulos securitizados y así arbitrar la curva de rendimiento<sup>7</sup>, y como señalan Goldberg y Rogers (1988), bajando el costo total de la emisión al diseñar los ABS de acuerdo a las preferencias de vencimiento de los inversionistas. Por ejemplo, si en el mercado chileno existe una escasez relativa de bonos con madurez alta (muy demandados por las compañías de seguros de vida para calce), éstas podrían estar dispuestas a pagar un premio por ellos. Por otra parte, las compañías no estarían interesadas en los primeros cupones de esos títulos, porque en los tramos cortos tienden a estar sobrecalzadas. Entonces, una securitizadora podría comprar mutuos y emitir bonos securitizados con distintos cortes, además estructurando el riesgo de prepago para que sea absorbido primero por los cortes más cortos, y podría vender a premio los bonos securitizados más largos. En este caso podría darse que la suma de los flujos por separado sea mayor que los bonos sin separar. Este tema ha sido analizado rigurosamente por Oldfield (1997).

Este segundo tipo de securitización también permite una mejor distribución del riesgo de prepago, entre las distintas series de bonos. En efecto, un *pay-through* puede ser estructurado para eliminar el riesgo de prepago al garantizar una tasa fija de prepago a determinadas series. Cabe señalar que en sus inicios este riesgo se administró por medio de contratos de inversión garantizados (GIC), cuando los prepagos exceden esta tasa fija, ellos son reinvertidos en estos contratos; cuando los prepagos caen por debajo de la tasa garantizada, la corporación de propósito especial acude a una línea de préstamos provista por un banco comercial (Goldberg y Rogers, 1988).

### **3. Mecánica y beneficios de la securitización fuera de balance**

En el centro de la tecnología securitizadora está el proceso de estructuración, de acuerdo a Bryan (1988) “Bajo el sistema de préstamos

---

<sup>7</sup> La curva de rendimiento se dice arbitrada si no es posible obtener ganancias libres de riesgo y sin inversión inicial, con una estrategia que consista en comprar bonos y vender otros con plazos distintos; en caso contrario, habría una oportunidad de arbitraje. Básicamente, en un mercado que esté arbitrado los mismos flujos tienen que tener un mismo precio, sin importar cómo se alcance esa combinación. Es difícil pensar que un mercado profundo presente oportunidades de arbitraje que no sean transitorias, pero ello sí podría presentarse en un mercado ilíquido o con altos costos de transacción.

tradicional, la misma institución (un banco comercial, un *thrifts*, o una compañía financiera) debía originar los préstamos, estructurar los términos, absorber el riesgo de crédito, financiar el activo, y servir la cobranza del principal e intereses. Bajo el nuevo sistema, muchas instituciones diferentes se ven envueltas, cada una jugando un rol funcional distinto”. Por ejemplo, una institución podría originar el préstamo, otra como un banco de inversión podría estructurar la transacción dentro de un título de oferta pública, una tercera podría asegurar el riesgo crediticio, otra podría colocar el título con los inversionistas y transarlo en el mercado secundario, y finalmente otra institución podría servir el préstamo subyacente. Oldfield (1997) señala que una transacción financiera estructurada tiene tres partes: el colateral que respalda la transacción, la entidad que alberga la transacción, y la tercera es un conjunto de títulos emitidos por la entidad para financiar la transacción. El Principal estructurador trata de juntar todas las partes, más o menos simultáneamente para ganar un *spread* entre el costo del colateral y los recursos provenientes de la venta de los bonos securitizados. El resultado de la transacción financiera estructurada es una entidad independiente que posee los préstamos, contrata el servicio de éstos y la administración de los bonos, y emite sus propios instrumentos derivados<sup>8</sup>. Esta entidad, usualmente un REMIC<sup>9</sup> en EE.UU. es un intermediario que no origina nuevos préstamos, por lo tanto el proceso de securitización descrito divide el mercado en originadores, intermediarios y servidores. El derecho residual del REMIC es parte del patrimonio de la entidad pasiva.

Con el objeto de describir la mecánica de una securitización, presentamos a continuación el caso de securitización de instrumentos de deuda (uno de los más frecuentes en Chile).

---

<sup>8</sup> En muchos casos la transacción más rentable puede ser estructurada de modo que diferentes tipos de inversionistas compren diferentes partes del portfolio; en el proceso de securitización los instrumentos derivados con flujos de caja estructurados pueden ser vendidos a inversionistas que no pueden comprar los préstamos por sí mismos.

<sup>9</sup> REMIC (Real Estate Mortgage Investment Conduit) es un tipo de firma financiera existente en EE.UU., que fue creado con la reforma tributaria del año 1986; es un ente exento de impuestos, que básicamente está restringido a la adquisición de hipotecas (y sólo hipotecas) de uno o más originadores, con las cuales forma un *pool*, y los utiliza como respaldo de emisiones propias de bonos, que pueden ser estructuradas para diferentes inversionistas, que son colocados por un suscriptor externo e independiente, previa calificación de riesgo también externa. El servicio de los préstamos también lo realiza un tercero, y en general tiene un rol de gestión pasivo respecto a manejo del riesgo, ya que externos realizan las diferentes funciones. Gana un honorario por monitorear y coordinar. Conserva la transparencia y no tributación del simple certificado *pass-through*, pero puede ganar la flexibilidad del CMO sin tributación.

ILUSTRACIÓN 1. ESTRUCTURA DE UNA SECURITIZACIÓN DE PRÉSTAMOS



Como se aprecia en la figura anterior, la securitización incluye los siguientes siete actores:

- El *deudor*, quien obtiene un crédito de un originador (por ejemplo, una persona que contrae un mutuo hipotecario con el objeto de financiar la compra de su vivienda).
- El *originador del crédito*, quien otorga el préstamo, y usualmente realiza la cobranza (en el ejemplo anterior, una compañía de seguros o un banco comercial).
- Un *fondo o vehículo con propósito especial* (SPV), que en la regulación chilena equivale a un patrimonio separado de una sociedad securitizadora<sup>10</sup>.
- El *suscriptor*, quien compra créditos al originador, los transfiere al patrimonio separado y estructura y emite instrumentos securitizados que tienen como colateral los créditos comprados. En la legislación chilena, corresponde a la *sociedad securitizadora*. Ésta es responsable por valorar y comercializar los instrumentos securitizados, y como tiene una relación continua con los inversionistas institucionales puede aconsejar respecto a lo que el mercado comprará (prefe-

<sup>10</sup> Por cada emisión de bonos securitizados, se constituye un patrimonio separado de la securitizadora, del originador de los créditos y de los correspondientes a otras emisiones de la misma securitizadora. De esta manera, los activos que respaldan la emisión se protegen respecto de la eventual quiebra de las partes involucradas.

rencias, requisitos legales, etc.) y a qué precio. Esta función corresponde a funciones de banca de inversiones, siendo una peculiaridad de la ley chilena la necesidad de giro exclusivo.

- *Clasificadoras de riesgo*, que cumplen un papel determinante, debido a que muchos inversionistas regulados (fondos de pensiones, compañías de seguros de vida) están impedidos de comprar títulos clasificados con grado menor al de inversión. La clasificación privada reduce la información asimétrica, crea una familia de títulos transables y promueve liquidez y permite al mercado valorarlos.
- Para garantizar una alta clasificación puede ser conveniente la participación de *terceros externos que mejoran el riesgo* (por ejemplo, mediante una póliza de una compañía de seguros con muy alta clasificación crediticia). Alternativas internas de fortalecimiento crediticio al nivel de estructura incluyen el sobrecolateral (emitir bonos securitizados por un valor menor al del colateral), estructuras de deuda preferente y subordinada, y establecer un depósito de reserva para proteger los flujos de caja en el evento de incumplimiento de los créditos subyacentes. Típicamente el originador negocia con las clasificadoras el tipo y monto del sobrecolateral o política de garantía necesarios para obtener una determinada clasificación. Ellas se determinan sobre la base de experiencia histórica de los créditos subyacentes en buenos y malos tiempos. Cuando esta información no está disponible, o no es relevante, las clasificadoras usualmente son conservadoras y requieren mayores mejoras de crédito.
- Finalmente, los *inversionistas* que compran los títulos securitizados son principalmente institucionales. Los títulos emitidos deben corresponder a sus necesidades de financiamiento, por ejemplo debe haber un calce con obligaciones por jubilaciones que enfrentan las compañías de seguros de vida (en el caso de las rentas vitalicias). Sus necesidades de deudas de corto versus largo plazo, o tasa flotante versus fija, sus objetivos de alcanzar altos retornos, todo ello afecta los instrumentos que comprarán.

Toda innovación financiera tiene una motivación básica para innovar, aunque no siempre produce una eficiencia real en el sentido de un beneficio social neto. Por ejemplo, Miller (1986) argumenta que la principal motivación es disminuir la carga tributaria o evadir regulaciones, lo que tendría un claro beneficio privado, pero si el gasto social del gobierno se considera de igual valor, no tendría un beneficio social. Sin embargo, en el caso de la securitización estimamos que estarían presentes motivaciones con valor social neto; en este sentido también Rosenthal y Ocampo (1988a)

descartan una motivación por arbitraje regulatorio. En el mercado norteamericano, donde surgió la securitización y donde ha sido más exitosa, se han identificado seis formas en que esta innovación financiera ha creado valor<sup>11</sup>:

- a) Transformando activos ilíquidos en activos líquidos y transables en mercados secundarios (de ahí la expresión securitización, o titularización, referida a convertir activos que no son transados en *securities*, títulos de oferta pública)
- b) Reducción de costos de agencia y de monitoreo por la valoración de mercado del colateral, a veces diariamente, en contraste con la valoración subjetiva del activo no securitizado por el originador.
- c) Reducción de costos de agencia al tener terceras partes que estiman el riesgo (clasificadoras de riesgo y mejoradores crediticios tales como aseguradoras de bonos), en lugar del originador mismo del activo subyacente; esto reduce asimetrías de información.
- d) Reducción de costos de transacción, al sustituir los altos costos operacionales del originador del activo subyacente, por los menores costos del securitizador.
- e) Completar el mercado en el sentido de los participantes, al pasar de un mercado local de inversionistas en los activos subyacentes a uno nacional o aún global en los títulos securitizados, y
- f) Completar el mercado en el sentido de Arrow-Debreu<sup>12</sup>, ampliando la oferta de términos (plazos, posibilidades de prepago, prioridad en recibir pagos) y de tasas que son ofrecidas en los instrumentos securitizados, la que contrasta con la reducida oferta de términos y tasas ofrecidas en los instrumentos de crédito convencionales. Lo anterior expande las posibilidades de distribución de riesgos, cobertura de riesgos y otras.

<sup>11</sup> Mason, Merton, Perold y Tufano (1995) clasifican estas seis formas en tres: completitud de mercado, costos de transacción y liquidez y reducción de costos de agencia.

<sup>12</sup> Los títulos transados en mercados secundarios formales, por ejemplo acciones, pueden conceptualizarse como derechos contingentes, en particular como vectores de pagos futuros en diferentes “estados de naturaleza” que son inciertos y mutuamente excluyentes. El mercado se dice completo si un inversionista puede tomar cualquier posición en el tiempo y estados de naturaleza futuros, e incompleto en caso contrario. Específicamente, el mercado es completo si existe un número de activos (vectores) linealmente independientes igual al número de estados de naturaleza; o, en términos más técnicos, si el determinante de la matriz de pagos tiene un valor diferente de cero. Una consecuencia es que es posible obtener un conjunto único de precios de equilibrio, de modo que podemos formar un activo libre de riesgo total y además es posible replicar diferentes flujos de pagos, y así cubrir todas las posibilidades de flujos requeridos en todos y cada estado de naturaleza futuro. Todo nuevo portfolio, por ejemplo, puede ser replicado y objeto de arbitraje, pero se requiere venta corta irrestricta. Ross (1978) demostró que las opciones financieras contribuyen a completar el mercado. En el mismo sentido, los bonos securitizados completan el mercado si ofrecen nuevos perfiles de pago para diferentes inversionistas, antes inexistentes.

Un ejemplo de beneficios por completitud de mercado son los “títulos respaldados por hipotecas desvestidas” (*stripped mortgage backed securities*), donde los pagos de principal se separan de los pagos de interés. En este caso, todos los pagos de principal son canalizados a una clase de bonos securitizados, llamados “sólo principal” (*principal only*, PO), y todos los pagos de interés son canalizados a otra clase de títulos securitizados llamados “solo interés” (*interest only*, IO). Lo que distingue estas dos clases de títulos es cómo responde su valor ante cambios en la tasa de prepagos del *pool* de activos que respalda la emisión: si la tasa de prepago aumenta, los PO se vuelven más valiosos (el principal es recibido antes, luego su valor presente crece) y los IO se vuelven menos valiosos (al producirse el prepago, se interrumpe el pago de intereses, con lo que los flujos de caja que van a los IO son menores); si la tasa de prepago disminuye, ocurre lo contrario. Como hemos visto, esta diferente respuesta frente al volumen de prepagos se debe a que mientras los PO prometen un pago fijo, el momento en que se producirá es incierto; en contraste los IO no prometen un pago fijo sino incierto. Así, estas clases de instrumentos completan el mercado ofreciendo a los inversionistas instrumentos para apostar o cubrirse de riesgos de prepago. En un ejemplo menos sofisticado, el emitir series largas con cero cupón o con períodos de gracia en el mercado chileno ofrece a las compañías de seguros de vida la posibilidad de comprar títulos con alta duración, los cuales demandan para efectos de calce con los pasivos (largos) originados por las rentas vitalicias que han vendido. Sin embargo, creemos que el potencial de completitud de mercado es un aspecto que en Chile todavía no ha sido suficientemente explotado ya que las características de riesgo-retorno que ofrecen los instrumentos securitizados emitidos hasta la fecha no difieren en gran medida de otros instrumentos existentes en el mercado. Benston (1992) hacía una observación similar para el caso del mercado norteamericano al decir que, con excepción de los *thrift* (instituciones de ahorro y préstamos), los beneficios (de la securitización) para los otros inversionistas parecían ser menos importantes, puesto que ellos ya podían comprar una amplia variedad de obligaciones similares.

En general, como señalan Culp y Neves (1998), toda innovación financiera involucra esencialmente dos elementos: la transformación de un activo y su liquidez en el mercado. Estos dos aspectos del ciclo del producto permiten pasar de transacciones bilaterales y no fungibles hacia títulos financieros líquidos. La transformación del activo ocurre cuando se desarrolla un nuevo producto financiero, cuyos flujos de caja están basados en los flujos de un activo original subyacente. El mecanismo más común de transformación del activo es la securitización, el proceso por el cual un activo financiero que no es transable es transformado en uno transable.

Pero dicho proceso no es el único tipo de transformación de activos, los contratos derivados también lo son. Por su parte, la mayor liquidez del activo es el proceso conocido como “comoditización” en el cual surge un mercado secundario activo para el instrumento. Por lo tanto, antes de la ganancia en liquidez, primero la securitización debe haber creado activos fungibles. En nuestra opinión, y como se discute con mayor detalle en la Sección 4, la securitización en Chile ha permitido la venta de activos ilíquidos o de flujos futuros a inversionistas institucionales en forma de títulos securitizados. Sin embargo, el paso posterior de la comoditización está pendiente en Chile. En este sentido, Oldfield (2000) hace notar una distinción importante entre la securitización del tipo *pass-through* (PTs) y la *pay-through* del tipo *collateralized mortgage obligation* (CMO). En efecto, de acuerdo a este autor los PTs son instrumentos estándar diseñados para ser líquidos y transables en mercados secundarios y los CMOs son diseñados para inversionistas de sectores de inversión específicos y que, una vez emitidos, no se transan frecuentemente. En el caso chileno, las letras hipotecarias corresponden al primer grupo, y las emisiones de bonos securitizados propiamente tales al segundo, estando estas últimas destinadas principalmente a compañías de seguros de vida y fondos de pensiones.

En cuanto a la reducción de costos de agencia debido a información asimétrica y monitoreo incompleto, ésta se produce por la entrega de información detallada por parte de la sociedad securitizadora a las clasificadoras de riesgo privadas y eventualmente a la compañía aseguradora de bonos securitizados (si lo hubiere), sobre las políticas de crédito que se aplicaron al originar los activos que respaldan la emisión, su historia de incumplimientos, prepagos, etc. Esta información sería muy difícil y costosa de producir por un inversionista individual que decida comprar los instrumentos, lo que llevaría a una mayor asimetría de información y posteriormente a un monitoreo incompleto de su desempeño. En contraste, las clasificadoras de riesgo están comprometidas a seguir el desempeño de los instrumentos y a mantener su clasificación de riesgo actualizada, en lo cual también tienen un conocimiento experto y economías de escala respecto a un inversionista individual.

Por otra parte, desde la perspectiva de finanzas corporativas, no hay un acuerdo sobre si este proceso de revisión externa permite disminuir el costo de capital del originador. Benston (1992) argumenta que debido a que los revisores no conocen los préstamos tanto como el originador, enfrentan problemas de selección adversa y de riesgo moral. El problema de selección adversa obliga a las agencias clasificadoras a suponer el peor escenario de pérdidas posible cuando determinan el nivel de cobertura necesario

para lograr una determinada clasificación (Goldberg y Rogers, 1998); además, al incluir el costo esperado por riesgo moral, podría resultar un incremento neto de costos. Los problemas de información asimétrica, sin embargo, serían mucho menos severos para los préstamos hipotecarios que para los préstamos comerciales e industriales, dada la existencia de una garantía específica. Una segunda forma de mitigar el problema de riesgo moral es requerir del originador que retenga un bono subordinado. Es interesante mencionar que en el caso de la mayoría de las securitizaciones realizadas en Chile, han operado los dos factores mitigadores del problema de riesgo moral señalado por Benston: el activo subyacente ha estado formado principalmente por hipotecas, y generalmente el originador ha retenido el bono subordinado.

Por otra parte, Hill (1997) argumenta que el crecimiento de la securitización se debe en parte a su capacidad para reducir costos de información que enfrentan compañías consideradas *lemons* al buscar financiamiento externo<sup>13</sup>. En efecto, la intervención de agencias clasificadoras de riesgo en la evaluación del colateral, y las técnicas de mejoramiento de crédito tales como seguros y sobre-colateralización, reducirían los costos de información al evitar a los inversionistas la tarea de efectuar una evaluación independiente.

En síntesis, la securitización como innovación financiera tendría un fundamento en estas tres ventajas como fuente de financiamiento, ya que contribuye a optimizar la distribución de riesgos y de plazos, a aumentar la liquidez y, eventualmente, a bajar los costos de intermediación financiera. No es claro, por otra parte, que ella esté generalmente motivada por arbitraje regulatorio.

## 4. Antecedentes en Chile

### 4.1. Letras hipotecarias

En primer lugar nos referiremos al más antiguo precedente de securitización en Chile, que consiste en el crédito hipotecario bancario operado

---

<sup>13</sup> Se habla de compañías *lemons* en relación al problema de información asimétrica que puede existir entre el vendedor y el comprador de algo. Es posible que el vendedor sepa más de la calidad del bien o activo que su comprador potencial. Este concepto fue acuñado por Akerloff (1970) en su trabajo seminal sobre la materia, en el que estudió el mercado de automóviles de segunda mano, donde un *lemon* es un auto que es un desastre que se descubre una vez comprado y pagado. En nuestro artículo se trataría de compañías sobre las cuales existe una gran incertidumbre en el mercado acerca de su calidad como deudor potencial, y en definitiva sobre la calidad de sus activos y su gestión. En concreto, las obligaciones de estas compañías se mirarían como muy arriesgadas, con alta probabilidad de incumplimiento y por tanto inviables, en primera instancia.

con letras de crédito desde mediados de la década de los setenta y vigente hasta estos días, el cual corresponde a la securitización dentro de balance, popular en países europeos como hemos mencionado.

En términos simples podemos decir que bajo dicha modalidad el banco comercial otorga crédito a particulares con garantía de hipoteca constituida sobre bien raíz. El banco aprueba numerosas operaciones individuales y pequeñas que en sí constituyen un activo muy poco líquido. Sin embargo, ellas se materializan en la emisión y entrega de letras hipotecarias, todas enmarcadas en diferentes series específicas en cuanto plazo, amortización y tasa de interés, en que el emisor es el banco comercial, el que se reserva la cláusula de garantía. Estas letras homogéneas en cada serie, por contraste con los créditos subyacentes, tienen entonces el respaldo del emisor bancario, y por su alto volumen pueden crear un interesante mercado secundario en bolsas o mesas de dinero. Por supuesto se parte de la base de que existe demanda suficiente por estos activos como inversión; eso se cumplió efectivamente ya que esas letras se expresan en UF, y otorgaban alto interés en la década de los setenta (1977 en adelante) y posteriormente. Es más, al aprobarse la reforma previsional (1981), las AFP demandan estos títulos seguros con garantía hipotecaria, líquidos y con plazos muy interesantes para Chile, de 8, 10, 12 o 20 años.

Un importante aspecto que motivó a los bancos a estas operaciones diferentes al crédito tradicional bancario, consiste en que podrá prestar a largo plazo con tasa fija, pero evitando caer en el peligroso problema de descalce de operaciones al tener que financiar con depósitos de corto plazo. Por el contrario, el riesgo de tasa de interés en las letras no lo sufre el emisor bancario, transfiriendo este riesgo al inversionista que adquiere las letras hipotecarias. El banco transforma ciertos activos ilíquidos en otros más líquidos, es decir, efectúa intermediación financiera y sus ganancias son la comisión segura por la selección de deudores, plazos, tasas, garantías, servicio de los préstamos y, en definitiva, por administrar y monitorear una cartera de préstamos hipotecarios, financiando estos préstamos mediante la emisión de deuda propia, respaldada por el portfolio de esos mismos préstamos. En definitiva, el dividendo hipotecario mensual que paga el deudor, que lleva interés y amortizaciones periódicas sobre el saldo insoluto, se traspasa modificado en cupones trimestrales o semestrales al inversionista tenedor de las letras, quedándose la administradora (el banco) con la comisión señalada. Las fluctuaciones de tasa de interés y de mercado sólo afectan al inversionista, y el banco retiene el riesgo crediticio y de prepago. Esto configura una securitización, pero del tipo dentro del balance.

Cabe agregar que este sistema de letras de crédito hipotecario, emitidas por los bancos comerciales, vino a sustituir en gran medida el anterior esquema de crédito hipotecario de vivienda representado por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP). Este sistema tuvo su gran auge en la década de los años sesenta, y tuvo gran similitud al Savings and Loan norteamericano<sup>14</sup>. A partir de las fuertes reformas al mercado de capitales introducidas en la década de los setenta, el Sinap comienza a financiarse con captaciones de corto plazo compitiendo con los depósitos bancarios con altísimas tasas de interés; lo anterior unido a la duración de sus activos es decir préstamos hipotecarios a 30 años en gran medida, con tasas subsidiadas, lleva necesaria y fatalmente a un importante descalce de operaciones, al quedar abiertos al riesgo de tasa de interés. El sistema entró en crisis de pagos y desaparece a mediados de la década.

Por el contrario, el financiamiento mediante letras de crédito hipotecarias ya explicado permitió corregir el problema de descalce bancario, sacando el riesgo de tasas de interés que es transferido a terceros inversionistas, obteniéndose un nuevo título líquido transado en las Bolsas de valores y mercados secundarios en general, respaldado por hipotecas y a plazos mayores. Esto último lo convirtió en Chile en un activo muy demandado por los inversionistas institucionales que requieren mantener reservas invertidas en activos con grado de inversión.

#### 4.2. Securitización fuera de balance

Dado el ordenamiento jurídico chileno de Códigos, la securitización fuera de balance fue impracticable en Chile hasta la década de los noventa, pues no había una ley que permitiera la creación de entidades securitizadas de propósito especial o único que hicieran posible la separación de patrimonio y riesgos entre securitizadora adquirente de activos y bancos u otros entes originadores de los mismos. La Ley de Mercado de Capitales vigente no autorizaba ni definía estas sociedades, y sólo una importante reforma a dicha ley aprobada en 1994<sup>15</sup>, estableció con detalle la actividad securitizadora, regulando la creación y funcionamiento de sociedades anónimas.

<sup>14</sup> Puede verse entre otros estudios Gregoire y Ovando (1974). Las Asociaciones de Ahorro y Préstamos que conformaban el SINAP, obtuvieron en un principio fuerte financiamiento del BID, y posteriormente el Estado a través del Banco Central los proveyó de fondos para pagar los reajustes de las cuentas de ahorro para la vivienda. Esta situación cambia drásticamente con la política de estricto control monetario y crediticio de los años 1974 en adelante.

<sup>15</sup> Ley 19.301 del 19 de marzo de 1994, que agregó el Título XVIII, "De las Sociedades Securitizadoras".

nimas securitizadoras, con giro exclusivo<sup>16</sup>. Sin embargo, la reforma citada sólo permitía la securitización de letras y mutuos hipotecarios autorizados por el DFL 251 (1931); mutuos hipotecarios endosables autorizados. Posteriores autorizaciones, sin embargo, han ampliado considerablemente el espectro de activos susceptibles de ser securitizados; por ejemplo, sería hoy el caso de saldos de tarjetas de crédito de casas comerciales, crédito automotriz, pasajes aéreos, retornos de exportación, créditos provenientes de concesiones del MOP (Ministerio de Obras Públicas) de obras de infraestructura, y tantas otras. Finalmente, en 1999 se permitió el registro de bonos securitizados en la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) bajo el concepto de registro de un programa (*shelf registration*), en el que el emisor no requiere haber terminado el acopio de los activos que respaldan la emisión para poder registrarla; basta con una descripción de las características de esos activos. La gran ventaja de este tipo de registro radica en que el emisor de bonos securitizados puede evitar exponerse al riesgo de tasas de interés que implica mantener los activos de respaldo en su propio balance hasta que pueda registrar y vender los bonos securitizados. En nuestra opinión, estos desarrollos recientes en la normativa debieran permitir un impulso de esta innovación financiera que ha resultado tan exitosa en otras economías.

Aunque los beneficios sociales de la securitización discutidos en la sección anterior también representan beneficios privados, en esta sección mencionamos algunos ejemplos que ilustran cómo los distintos agentes pueden beneficiarse de este tipo de securitización. Los originadores de títulos de deuda o más en general de flujos futuros, pueden beneficiarse ganando liquidez, puesto que para ellos la securitización representa una alternativa adicional de financiamiento que en ocasiones puede resultar más barata que sus alternativas. Por ejemplo, LanChile securitizó flujos futuros generados por la venta de pasajes aéreos vendidos en EE.UU.; con ello, además de ganar liquidez, presumiblemente pudo acceder a un costo de financiamiento más barato al saltarse el riesgo país de Chile<sup>17</sup>. En un ejemplo similar, grandes tiendas (Falabella, Almacenes Paris, Ripley) podrían securitizar los créditos de sus tarjetas y así financiar sus operaciones.

---

<sup>16</sup> Posteriormente la reforma a la ley de bancos dictada en 1997 permitió la creación de filiales bancarias securitizadoras, dentro de una política de ir ampliando el ámbito de negocio bancario comercial.

<sup>17</sup> A la fecha de colocación, la clasificación internacional de riesgo de Chile era A-, mientras que la emisión de bonos securitizados alcanzó una clasificación AA; esto habría sido inalcanzable si los flujos hubiesen sido generados en Chile (por el principio del eslabón más débil en la clasificación de riesgo, que indica que ninguna clasificación puede ser más alta que su eslabón más débil).

Por otra parte, los inversionistas pueden beneficiarse al obtener bonos securitizados con los perfiles de pago más apropiados para sus horizontes de inversión, lo que es particularmente interesante para los inversionistas institucionales, que están regulados en lo que se refiere a sus inversiones. Por ejemplo, la normativa de calce de las compañías de seguros de vida les exige mantener reservas técnicas más altas por el porcentaje de los seguros vendidos (rentas vitalicias) que no estén calzados en términos de plazos con inversiones; además de limitar la clasificación de riesgo de los títulos en el sentido de exigir que sean grado de inversión (BBB o superior).

La Tabla 2 reporta las características principales de las 24 emisiones de bonos securitizados realizados en Chile hasta la fecha. Éstas han sido efectuadas por ocho sociedades securitizadoras: ABN Amor, BanChile, BCI, Santander, BICE, La Construcción, Security y Transa, siendo esta última la primera en securitizar mutuos hipotecarios en diciembre de 1996.

La gran mayoría de las securitizaciones han tenido como activo subyacente los mutuos hipotecarios endosables originados por sociedades administradoras de mutuos hipotecarios endosables y bancos comerciales, y contratos de arrendamiento con promesa de compra (leasing habitacional), en ocasiones en un mismo patrimonio separado; en ambos tipos de subyacente ha habido con frecuencia subsidios habitacionales. Estas securitizaciones se han caracterizado por tener un valor nominal del colateral inferior al valor nominal de los bonos securitizados; por ejemplo, la primera emisión de Transa consistió en una emisión de bonos securitizados con valor nominal UF 302 mil, respaldados por mutuos hipotecarios originados por Mutuocentro (73,7%) y otros con valor nominal UF 277.775<sup>18</sup>. El respaldo de la emisión proviene principalmente de la tasa de interés de los mutuos,

---

<sup>18</sup> La mayor parte de los costos de la securitización son fijos y ascienden a unas UF 3.000 por año; éstos incluyen representante de tenedores de bonos, administración del patrimonio separado, banco pagador, auditorías del patrimonio separado, dos clasificaciones de riesgo, juntas de tenedores de bonos, publicación de estados financieros, pago anual a la Bolsa de Comercio de Santiago y otros. Además, existen otros fijos iniciales que son por única vez, al inicio, de unas UF 800 (inscripción en la superintendencia, gastos notariales, gastos de impresión de prospectos, gastos del *road show*). Además, hay gastos variables dependiendo del tipo de activo y número de activos en el portfolio separado, que representan los costos de administración de cobranza (por ejemplo, aproximadamente 0,2 UF por mes en el caso de mutuos hipotecarios). Por ello, para algunos activos (hipotecas por ejemplo) en securitizaciones destinadas a las compañías de seguro el tamaño mínimo apropiado estaría alrededor de UF 400.000 (y UF 1.000.000 o más en emisiones en que se espera participen las AFP). En el caso de las compañías de seguro parece existir un *trade-off* entre un mayor costo medio de una transacción pequeña (debida a los costos fijos), y la mayor facilidad de una colocación pequeña. En contraste, las AFP tienen a preferir montos más grandes, debido a que por ley no pueden comprar más de un cierto porcentaje de la emisión, de modo que ni siquiera les resulta atractivo estudiar emisiones de UF 400.000.

TABLA 2: CARACTERÍSTICAS DE LAS EMISIONES DE BONOS SECURITIZADOS (FUERA DE BALANCE) REALIZADAS EN CHILE: 1996-2002

Fecha de emisión*	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
1	1/12/1996	373 mutuos hipotecarios originados por Munocentro (73,7%), Cedy-casa (15,2%), Heppner y Muñoz (5,9%), CB M Hipotecarios (4,5%) y Las Américas (0,8%), con valor nominal UF 277.775 y tasa de interés promedio de 9,74%.	A	6,5%	163.000	11,5	0	A (FR & DCR)	AFP
			B	6,3%	139.000	24,5	11,5	A (FR & DCR)	Cías de Seguros
2	1/5/1997	380 mutuos hipotecarios originados por Munocentro (72,3%), Cedy-casa (16,5%), Heppner y Muñoz (6,6%), CB M Hipotecarios (0,9%) y Las Américas (3,6%), con valor nominal UF 282.185 y tasa de interés promedio de 9,43%.	A	6,5%	168.000	11,5	0	A (FR & DCR)	AFP
			B	6,3%	143.000	24,5	11,5	A (FR & DCR)	Cías de Seguros
3	1/1/1998	795 mutuos hipotecarios originados por Munocentro (64,5%), Cedy-casa (23,2%), Procrédito (4,1%), Heppner y Muñoz (2,7%), CB M Hipotecarios (1,4%), Las Américas (2,5%), Contémpora (1,4%), y Muñoban (0,2%) con valor nominal UF 504.516 y tasa de interés promedio de 10,0%.	A	7,4%	230.000	5	0	A (FR & DCR)	AFP
			B	7,4%	317.000	20	5	A (FR & DCR)	Cías de Seguros
4	01/6/00	612 contratos de leasing habitacional con promesa de compraventa originados por Leasing Habitaciónal de Chile S.A. (65,5%) y Concrecs Leasing S.A. (34,5%), por UF 363.945 (valor par) y tasa de interés promedio 12,3%.	A (preferente)	7%	403.000	19	0	AA (FR & DCR)	Cías de Seguros
			B (subordinada)	6,5% cap. hasta 1/6/19	35.500	20	18,5	C (FR & DCR)	Emisor (Transa)

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.

(continúa)

Fecha de emisión*	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
5	Transa-5	719 contratos de leasing habitacional con promesa de compraventa originados por Delta Leasing Habitacional S.A. (58,19%) y Leasing Habitacional Chile S.A. (41,81%), con un valor par de UF 407.124 y tasa de interés promedio de 12,51%.	A (preferente)	6%	438.000	22	0	AA (FR & Fitch)	Cías de seguros
			B (subordinada)	6%	122.800	22,5	(*)	C (FR & Fitch)	Emisor
6	01/02/02 (actualmente, BancChile-1)	1.056 mutuos hipotecarios endosados originados por el Banco de Crédito e Inversiones con un valor par de UF 1.380.912 y tasa de interés promedio de 8,8%.	A (preferente)	5,5%	449.000	7	0	AAA (FR & HUMP)	AFP
			B (preferente)	6,2%	1.015.000	25	6,75	AA (FR & HUMP)	Cías de Seguros
			C (subordinada)	6,2%	82.000	25 años y 1 mes	(*)	C (FR & HUMP)	Emisor
7	20-07-99 Santander-1	640 mutuos hipotecarios endosados originados por el Banco del Desarrollo (49%) y administradores de mutuos hipotecarios: Mutuo centro (15%), Procrédito (11%), Hepner Muñoz (6%), Crediveasa (8%), Ecomiac (4%), Proyecca (3%) y otras (4%), con valor nominal de UF 367.887 y tasa de interés promedio de 10,95%.	A (preferente)	6,9%	290.000	20	0	AA (FR \$ Fitch)	Cías de Seguros
			B (preferente)	6,9%	128.000	20	0	AA (FR \$ Fitch)	Cías de Seguros
			C (subordinada)	6,9%	22.000	20	(*)	BB, BB+ (FR \$ Fitch)	Emisor
8	20/11/99 Santander-2	509 mutuos hipotecarios endosados originados por el Banco del Desarrollo (50,03%) y 440 contratos de arrendamiento con promesa de compraventa originados por su filial Badesarrollo Leasing Inmobiliario S.A. (49,97%), con un valor nominal total de UF 600.261 y tasa de interés promedio de 11,05%.	A	7,4%	330.000	20	12	AA (FR \$ Fitch)	Cías de Seguros
			B	7,4%	43.000	20	12	AA (FR \$ Fitch)	Cías de Seguros
			C	7,4%	240.000	12	0	AA (FR \$ Fitch)	AFP
			D	7,4%	55.000	12	0	AA (FR \$ Fitch)	AFP
			E (subordinada)	7,4%	50.000	20	(*)	C, BB (FR \$ Fitch)	Emisor

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.

(\*) Paga capital e intereses capitalizados en una sola cuota al vencimiento del bono.

(continúa)

Fecha de emisión*	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
9	20/3/2000	Santander-3	A B C (subordinada)	7,75% 7,75% 7,75%	770.000 41.000 44.000	20 20 20	0 0 (*)	AA (FR & Fitch) AA (FR & Fitch) C, B (FR & Fitch)	Cías de Seguros Cías de Seguros Emisor
10	6/08/00	Santander-4	A B	Libor 180 días + 0,4% anual Libor 180 días + 0,4% anual	US\$15.000.000 US\$32.775.000	5,5 5,5	0 0	AAA (FR & Fitch) AAA (FR & Fitch)	AFP** AFP
11	20/10/00	Santander-5	A B C (subordinada)	6,3% 6,3% 6,3%	800.000 95.000 90.000	20 20 20	0 0 (*)	AA (FR & Fitch) AA (FR & Fitch) C (FR & Fitch)	Cías. de Seguros Cías. de Seguros Emisor
12	20/12/00	Santander-6	A B C (subordinada)	6,3% 6,3% 7,3%	470.000 25.000 27.000	25 25 25	0 0 (*)	AA (FR & Fitch) AA (FR & Fitch) C (FR & Fitch)	Cías. de Seguros Cías. de Seguros Emisor

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.

(\*\*) Paga capital e intereses capitalizados en una sola cuota al vencimiento del bono.

(\*\*) Ni las AFP ni las Cías de Seguros podían comprar un pagaré, al securitizar, el spread por riesgo soberano chileno era mayor, en consecuencia, pueden comprarlos. Adicionalmente, en el momento en que fue realizada, el spread por riesgo soberano chileno era mayor, lo que permitió comprar los pagarés a descuento. Por los plazos, esta securitización se orientaba a las AFP y bancos.

(continúa)

Fecha de emisión*	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
13	2/01/2002	Santander-7	A B	6,342% 6,342%	UF 1.100.000 UF 1.215.000	7,5 7,5	0 <sup>a</sup> 0	AA+ (FR & HUMP) AA+ (FR & HUMP)	AFP AFP
14	1/03/02	Santander-8	A B	6,25% 6,25%	UF 400.000 UF 69.000	21 21	0 0	AA AA	Cías. de Seguros Cías. de Seguros
15	1/07/2000	Security-1	A B (subordinada)	7,5% 7,5%	427.000 36.000	23,5 23,5	0 (*)	AA (FR & DCR) C, B (FR & DCR)	Cías. de Seguros Emisor
16	1/07/2000	Security-2	A B (subordinada)	7,5% 7,5%	433.000 60.000	21 21	0 (*)	AA (FR, HUMP) C, B (FR, HUMP)	Cías. de Seguros Inmobiliaria Mapsa S.A.
17	1/07/2001	Security-3	A B	7,0% 7,0%	450.000 80.000	21 21	0 (*)	AA (FR, HUMP) C (FR, HUMP)	Cías. de Seguros Inmobiliaria Mapsa S.A.

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.

(\*) Paga capital e intereses capitalizados en una sola cuota al vencimiento del bono.

<sup>a</sup> Aunque la amortización del capital comienza el 29 de abril de 2002, la más importante (96,8%) se produce con el pago del último cupón.

(continúa)

Fecha de emisión *	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
18 01-07-01	BCE-1	549 mutuos hipotecarios originados por el Banco de A. Edwards con un valor par de UF 1.080.116 y una tasa de interés promedio de 8,27%.	A	5,75%	509.000	6	0	AAA (FR, HUMP)	AFP
			B	6,5%	586.000	19 años y 9 meses	6	AAA (FR, HUMP)	Cías de Seguros Emisor
			C (subordinada)	6,5%	35.000	19 años y 10 meses	(*)	C (FR, HUMP)	
19 21/11/01	BICE-1	1.320 mutuos hipotecarios endosados originados por Banco de Desarrollo (84,93%) y 222 contratos de arrendamiento con promesa de compraventa originados por Banderarrollo Leasing S.A. (15,07%), con un valor nominal de UF 1.126.222 y una tasa de interés promedio de 9,8%.	A	5,5%	185.000	5	0	AAA (FR, HUMP)	AFP
			B	5,5%	47.000	5	0	AAA (FR, HUMP)	AFP
			C	6,5%	795.000	22	4,75	AA (FR, HUMP)	Cías de Seguros
			D	6,5%	203.000	22	4,75	AA (FR, HUMP)	Cías de Seguros
			E (subordinada)	6,5%	90.000	22	(*)	C (FR, HUMP)	Emisor
20 21/03/02	BICE-2	2.162 mutuos hipotecarios endosados originados por el Banco del Desarrollo (93,2%) y 133 contratos de arrendamiento con promesa de compraventa originados por Banderarrollo Leasing S.A. (6,8%), con un valor nominal total de UF 1.611.156 y una tasa de interés promedio de 9,72%.	A	5,0%	280.000	5	0	AAA (FR, HUMP)	AFP
			B	5,0%	73.000	5	0	AAA (FR, HUMP)	AFP
			C	6,0%	1.090.000	25	4,75	AA (FR, HUMP)	Cías de Seguros
			D	6,0%	274.000	25	4,75	AA (FR, HUMP)	Cías de Seguros
			E (subordinada)	6,0%	197.000	25	(*)	C (FR, HUMP)	Emisor
21 11/04/02	BICE-3	Bonos emitidos por Endesa (Chile) en US\$ en el mercado <i>yankee bonds</i> , con valor nominal US\$47.794.118 (emitidos en junio de 1998, parte de una emisión total de US\$400 millones); el Banco BICE hace un <i>swap</i> US\$-UF	A	7,0%	1.500.000	6,5	0	AA (Fitch, HUMP)	AFP
			B	7,0%	500.000	6,5	0	AA (Fitch, HUMP)	AFP
			C (subordinada)	0%	1	6,5	(*)	C (Fitch, HUMP)	Emisor

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.  
 (\*) Paga capital e intereses capitalizados en una sola cuota al vencimiento del bono. (continúa)

Fecha de emisión*	Patrimonio separado	Colateral	Serie	Tasa de emisión	Monto (UF)	Plazo	Período de gracia (años)	Clasificación de riesgo	Orientada a:
22	31/10/00 La Construcción-1	743 mutuos hipotecarios con valor par UF 795.516, originados por Hipotecaria La Construcción S.A., con tasa de interés promedio ponderada 9,3%	A	6,8%	210.000	3,75	0,75	AAA (FR, Fitch)	AFP
			B	6,8%	590.000	14,17	3,33	AAA (FR, Fitch)	Cías de Seguros
			C (subordinada)	6,8%	48.000	14,25	(*)	C, B (FR, Fitch)	Emisor
23	28/01/01 La Construcción-2	1.196 mutuos hipotecarios con valor par UF 1.949.378 originados por Banco Santiago y con tasa de interés promedio 9,018%	A	6,8%	979.500	10	0	AA (FR, Fitch)	AFP
			B	6,8%	1.049.000	19,50	10,25	AA (FR, Fitch)	Cías de Seguros
			C (subordinada)	6,8%	116.000	19,58	(*)	C (FR, Fitch)	Emisor
24	01-07-01 ABN AMRO-1	1.939 mutuos hipotecarios endosables originados por el BBVA Banco BHIF (90,53%) y 264 contratos de arrendamiento con promesa de compraventa originados por el BBVA Sociedad de Leasing Inmobiliario BHIF (9,47%), con un valor par de UF 2.361.408 y una tasa de interés promedio de 8,94%.	A	5,75%	730.000	8	0	AAA	AFP
			B	5,75%	183.000	8	0	AAA	AFP
			C	6,2%	1.340.000	25	8,25	AA	Cías de Seguros
			D	6,2%	340.000	25	8,25	AA	Cías de Seguros
			E (subordinada)	6,2%	197.000	25	(*)	C	Emisor

\* Corresponde a la fecha en que comienza a devengar intereses.

(\*) Paga capital e intereses capitalizados en una sola cuota al vencimiento del bono.

que es superior a la tasa de interés de emisión de los bonos securitizados. Además, dos han sido los mecanismos de mejoramiento crediticio utilizados hasta ahora: la sobre-colateralización en el caso de las primeras emisiones (Transa), y posteriormente una estructura de bono preferente (destinado a inversionistas institucionales) y bono subordinado (suscrito o por el emisor de los bonos securitizados o por el originador del activo subyacente). Las clasificaciones de riesgo iniciales de las series preferentes han sido nivel A en el caso de Transa (primeras emisiones) y posteriormente típicamente AA, aunque también las ha habido AAA. En todos los casos, las emisiones han sido diseñadas incluyendo una serie larga destinada a las compañías de seguros de vida, y en algunos también una serie corta destinada a los fondos de pensiones. Típicamente el pago anticipado (total o parcial) de uno o más de los mutuos endosables que forman el patrimonio separado gatilla un rescate anticipado de los bonos. Debido a que el valor nominal de la emisión es superior al valor nominal de los mutuos que la respaldan, el prepagado representa un riesgo que puede afectar el pago de los bonos; éste es uno de los factores que consideran las clasificadoras de riesgo privadas al someter a pruebas de estrés los flujos de la cartera para determinar en qué escenarios los bonos son pagados total y oportunamente.

En las securitizaciones de mutuos hipotecarios y leasing habitacional, se trata de convertir un papel ilíquido, no transable, en un título de oferta pública que puede ser adquirido en bolsa por los inversionistas institucionales. Una motivación similar tuvo la securitización de pagarés denominados en dólares de Tesorería General de la República de Chile en agosto de 2000 por parte de Santander Securitizadora, en que mantuvo la denominación en dólares de los instrumentos. En este caso, se trata de permitir la adquisición de estos títulos por parte de las AFP y las compañías de seguro, que sólo pueden comprar títulos de oferta pública. Adicionalmente, en el momento en que fue realizada, el *spread* por riesgo soberano chileno era mayor, lo que permitió comprar los pagarés a descuento. Por los plazos, esta securitización se orientaba a las AFP y bancos. En otras oportunidades la securitización fue motivada por una suerte de arbitraje. Por ejemplo, a comienzos del 2002 la misma sociedad securitizadora (Santander Securitizadora) adquirió bonos emitidos por la República de Chile denominados en dólares (el bono soberano) para su patrimonio separado número siete, y el Banco Santander realizó los forwards necesarios para convertir dichos pagos a UF. En este caso, corresponde a un arbitraje de tasas de interés locales en UF y en el mercado de *yankee bonds* en dólares. Un segundo ejemplo de arbitraje regulatorio es la emisión de bonos securitizados del tercer patrimonio separado de BICE Sociedad Securitizadora.

En efecto, la regulación impide a los fondos de pensiones adquirir bonos denominados en dólares emitidos por emisores nacionales, y, en este contexto, esta securitizadora adquirió bonos denominados en dólares emitidos por Endesa (Chile) que se transaban en el mercado de *yankee bonds*, el Banco BICE hizo un *swap* a UF y emitió bonos denominados en UF que podían ser adquiridos por las AFP y cuyo respaldo son bonos en dólares emitidos por Endesa.

### 5. Perspectivas de la securitización en Chile

En la década de los setenta vimos una innovación en forma del mercado de letras hipotecarias emitidas por los bancos comerciales, pero representativo de una securitización tipo dentro de balance, cuya principal ventaja para los bancos consistió en transferir el riesgo de tasa de interés al inversionista final, reteniendo sin embargo los créditos y las hipotecas, lo que obligó a estas empresas bancarias a repactar con los deudores en los años difíciles de comienzos de los ochenta. Décadas después sucesivas reformas a la Ley de Mercado de Capitales, como se explicó anteriormente, permitieron la securitización fuera de balance, y ampliaron la gama de activos y flujos a securitizar, como también hicieron posible el registro de un programa de emisiones (*shelf registration*), todo lo cual ha ido permitiendo realizar las emisiones presentadas en la sección 4.

En lo que se refiere a las direcciones probables que pudiera tomar el desarrollo del mercado en nuestro país, es interesante considerar la experiencia de mercados emergentes, y particularmente el latinoamericano, notando las diferencias. En estas economías, la securitización de flujos futuros se ha convertido en el tipo más común de emisión de deuda estructurada. A pesar que tienen estructuras complejas, según Gandy y Festa (2001) pueden ser definidas como la venta *forward* de cuentas por cobrar en moneda dura que se espera sean generadas en el futuro a través de las operaciones normales del negocio de un exportador de bienes o servicios; los recibos más usados incluyen recibos de exportación de corporaciones, transferencias electrónicas, *vouchers* de cartas de crédito, cartas de crédito bancarias, regalías sobre petróleo y gas, tarifas de ductos, ingresos por impuestos, cuentas por cobrar de aerolíneas y cuentas telefónicas. En efecto, desde sus inicios en 1987, cuando debutó la primera securitización de flujos futuros realizada por Telmex de México, hasta fines del año 2000, han sido completadas 166 transacciones de flujos futuros de mercados emergentes, representando unos US\$37,7 billones y Euros 470 millones. De éstas, 141 han sido realizadas por los países latinoamericanos, que han liderado este

tipo de emisiones. Por ejemplo Hill (1998) señala que la securitización de flujos futuros comenzó en los 1980 en Latinoamérica, dirigida a inversionistas extranjeros, en el contexto de la cesación de pagos en la región a mediados de los 1980, donde esta fuente de financiamiento competía exitosamente con la alternativa de bancos locales ineficientes y caros; en ese entonces los mercados domésticos de capitales no habían tenido un desarrollo que permitiera vías viables de financiamiento para las empresas. Un aspecto clave en estas estructuras es que mitigan el riesgo político, y proveían instrumentos de alta calidad, fácilmente evaluables, más líquidos y que requieren poco o ningún monitoreo, todos aspectos particularmente deseables desde la perspectiva de inversionistas extranjeros sujetos a regulaciones. El mismo autor comenta que este mercado adquirió un nuevo impulso con la crisis asiática, cuando los inversionistas salieron en masa del mercado de bonos *yankee* y euro, para adquirir instrumentos más seguros, tales como securitizaciones con más altas clasificaciones de riesgo; en estas circunstancias el *spread* entre las fuentes de financiamiento domésticas y el ofrecido por los mercados foráneos aumenta, lo que puede ser explotado por las complejas estructuras de securitización.

Como argumentan Gandy y Festa (2001), dos razones explican el fuerte impulso de la securitización de flujos futuros en Latinoamérica. Primero, el alto volumen de flujos de pagos en moneda dura a los exportadores latinoamericanos y a los bancos permitió la securitización de pagos selectos en moneda dura cobrados fuera del país del mercado emergente. Segundo, la securitización de flujos futuros estuvo dirigida, desde sus inicios, a los inversionistas en colocaciones privadas en los EE.UU.; éstos aún permanecen como la clase principal de inversionistas en estos productos, debido a que han preferido siempre productos crediticios a otras inversiones, tales como bonos del Tesoro o bonos soberanos, de manera de obtener mayores retornos para sus portafolios de inversión.

Este desarrollo latinoamericano contrasta con el caso chileno, en el cual sólo dos compañías han emitido bonos respaldados por flujos futuros (LanChile e Inverraz), como se indicó anteriormente. Si bien la reforma que permitió la securitización de flujos futuros es de la segunda mitad de los 1990, nada impedía que firmas con cuentas por cobrar en moneda dura y pagados fuera del país realizaran este tipo de securitización antes *off-shore*. Un ejemplo serían las mineras y las firmas exportadoras en general. Una posible explicación de esta ausencia relativa de securitizaciones de flujos futuros es que compañías fuertes chilenas a fines de los 1980 podían emitir bonos y acciones en los mercados de capitales domésticos, en los cuales existía un creciente poder comprador por parte de los inversionistas institu-

cionales, ligados a la reforma del sistema de pensiones. Esta demanda coyuntural por bonos reducía los *spreads* posibles con respecto al financiamiento externo. Además de esto, uno de los incentivos a la securitización *off-shore* radica en la posibilidad de acceder a una mejor clasificación de riesgo que la del país en que la firma tiene su base de operaciones; esta motivación es relativamente menor en el caso chileno, que cuenta desde hace unos años con la mejor clasificación de riesgo de la región.

En lo que se refiere a las perspectivas de la securitización de flujos, es de interés considerar la experiencia de los países más desarrollados. Este desarrollo ha sido bastante más reciente, y ha estado radicado en firmas con flujos de caja altamente predecibles, por ejemplo, en el Reino Unido, compañías sanitarias, ferrocarriles, portuarias, etc., aunque en este caso no de tipo *off-shore*. Distinto ha sido el caso de EE.UU., donde este tipo de securitización ha enfrentado el problema que las leyes de quiebra no proveen suficiente protección a los inversionistas, en el evento de quiebra, de una venta *forward* de cuentas por cobrar (con la sola excepción de ventas futuras de entradas para el financiamiento de nuevos estadios deportivos). En lo que se refiere a securitizaciones de tipo *off-shore*, los ingresos por ventas de los principales exportadores en Chile están típicamente sujetos a riesgo de precio de *commodities* (CODELCO, por ejemplo), lo que probablemente haría más aconsejable la emisión de bonos ligados a precio de cobre; o bien requeriría el uso de derivados de precio de materias primas si los flujos futuros fuesen securitizados. Otra característica importante para securitización de flujos es una cierta certeza de que la empresa originadora de dichos flujos permanecerá en el tiempo, y que será viable al menos para generar los flujos prometidos; esto último representa probablemente un obstáculo para muchas empresas ligadas al sector agropecuario, pesqueras, etc. Por otra parte, en las concesiones de carreteras y aeropuertos, se constituyen sociedades concesionarias de giro exclusivo, que se financian emitiendo bonos cuya fuente de repago son los peajes o derechos de uso, y que si bien corresponden al concepto de financiamiento de proyectos, conceptualmente son muy similares a una securitización de flujos futuros. En efecto, estas sociedades concesionarias son de giro exclusivo, y por lo tanto los flujos que generan están separados de sus accionistas; el capital patrimonial juega el papel que en una securitización de flujos futuros jugaría el sobre-colateral o un bono subordinado, y los flujos futuros son la principal fuente de repago. Dicha sociedad concesionaria puede considerarse, para propósitos analíticos, como una sociedad securitizadora con un único patrimonio separado. Por otra parte, los servicios de utilidad pública (con ingresos más predecibles) son mayoritariamente propiedad de multinacionales

que se financian en su mejor alternativa mundial, por lo que probablemente no necesiten recurrir a este tipo de financiamiento.

El uso de las securitizaciones de flujos futuros ha dependido del estado de las economías locales, regionales y globales. En tiempos de crisis económica, este tipo de securitización ofrece la necesaria protección al riesgo, aumentando su popularidad; en contraste, a medida que las economías se fortalecen y los mercados locales se desarrollan, las transacciones de flujos futuros tienden a declinar. Por ello, las perspectivas de securitización de flujos futuros en Chile debieran tener una importancia inversamente relacionada a la salud de la economía y el desarrollo del mercado local.

La securitización requiere además que los activos o flujos se vendan efectivamente, lo cual es importante en caso de quiebra del originador. Influye también la calidad de los activos, porque los costos de selección adversa o riesgo moral pueden requerir una compensación demasiado alta. Por ejemplo, en crédito automotriz se requiere traspasar los créditos y la garantía prendaria que es precaria.

Pero en general la securitización ha tenido una amplia expresión en EE.UU., incluyendo por ejemplo bonos con respaldo de exportaciones, de retornos de *commodities*, de impuestos territoriales municipales, de créditos de consumo, de crédito automotriz. En general, todo flujo futuro, o crédito ilíquido, es susceptible de securitizar, y en este sentido la securitización es amplísima, pero empíricamente se observan securitizaciones más restringidas, dependiendo de costos relativos frente a financiamiento corporativo usual. Ello nos lleva a pensar que en las perspectivas del desarrollo de la securitización en Chile podrían figurar activos tales como tarjetas de crédito emitidas por casas comerciales o bancos comerciales, créditos estudiantiles<sup>19</sup>, créditos de consumo, efectos de comercio, etc. Las corporaciones

<sup>19</sup> Con posterioridad a la fecha en que este trabajo se terminó de escribir (junio de 2002), dos universidades chilenas securitizaron matrículas de sus alumnos (la Universidad de Concepción y la Universidad Diego Portales); estas securitizaciones corresponden a securitización de flujos futuros, similar a la efectuada por LanChile (excepto que fueron vendidas dentro de Chile y no *off-shore* como la de Lan) y mencionada en el artículo. Además, existe un proyecto del Ministerio de Educación de utilizar la securitización como vehículo para atraer capitales de largo plazo que financien el crédito estudiantil. Este mecanismo, usado con mucho éxito en los EE.UU., tiene un gran potencial también en nuestro mercado, en la medida que se resuelvan apropiadamente algunos riesgos. Por ejemplo, es necesario cambiar la cultura de no pago del crédito estudiantil que históricamente ha existido en el llamado crédito solidario, o crédito fiscal, adoptando un sistema de cobro eficiente. La cobranza es clave, porque el crédito estudiantil corresponde al cobro por un servicio (la educación) que ya fue recibido cuando la persona comienza a pagar, que es inembargable, y en el cual no tiene incentivos a pagar, salvo el costo de no pagar (no es posible retirarle el servicio si no paga). Un segundo riesgo que debe ser resuelto apropiadamente es el riesgo académico, definido como el riesgo que la persona no termine su educación, y en consecuencia no alcance los mayores ingresos que le permitirían pagar su crédito; este riesgo depende del proceso de selección de las universidades, así como de situaciones particulares de los alumnos.

tienen varios incentivos para emitir ABS. Entre los incentivos más importantes cabe mencionar los siguientes: si la clasificación de crédito del ABS emitido por una corporación es mayor que la de la propia firma, el costo de securitizar los activos podría ser menor que el costo de emitir deuda corporativa; las firmas pueden reducir su exposición al riesgo de la tasa de interés y diversificar el riesgo del crédito; los vendedores de las cuentas por cobrar generalmente continúan sirviendo los préstamos, ganando comisiones por servicio. Un factor que ayudaría al desarrollo del mercado de ABS es la estandarización de los contratos. Según Popper (1994), la falta de estandarización en toda Europa constituye una barrera a la securitización tanto de los préstamos automotrices como de los hipotecarios, y la tendencia en ese entonces era a buscar dicha estandarización. De acuerdo a la autora, otro factor que en algún momento influyó negativamente fue la impresión de que la securitización era una venta de activos en tiempos de crisis.

De acuerdo a Goldberg y Rogers (1988), cuando se evalúa un ABS es importante considerar las características del colateral, cuyos dos aspectos más importantes son el riesgo de crédito y el riesgo de prepago. En cuanto al riesgo de prepago cabe mencionar que la mayoría de los créditos para consumo permiten a los deudores prepagar sus préstamos en cualquier tiempo sin penalidad. Al contrario de los MBS, el colateral que respalda los ABS son raramente refinanciados debido a su corto vencimiento y pequeño tamaño de los préstamos. Por ello, hay muy poco incentivo a refinanciar. Las tarjetas de crédito tienen una incertidumbre inherente de pago. Normalmente es exigido un pago mínimo mensual, pero los tenedores podrían pagar cualquier monto por encima del mínimo. Sin embargo, la tasa de pagos de un *pool* tiende a ser estable.

Un *pay-through* puede ser estructurado para eliminar el riesgo de prepago al garantizar una tasa fija de prepago. Cuando los prepagos exceden esta tasa fija, ellos son reinvertidos en un contrato de inversión garantizado (GIC); cuando los prepagos caen por debajo de la tasa garantizada, la corporación de propósito especial acude a una línea de préstamos provista por un banco comercial.

Los *defaults* del colateral son el riesgo principal de los ABS. Las agencias clasificadoras suponen el peor escenario de pérdidas cuando determinan el nivel de cobertura necesaria para alcanzar una determinada clasificación. Los mejoramientos de crédito externos incluyen las garantías financieras provistas por terceras partes, pero la clasificación del ABS está limitada por la clasificación de la tercera parte. Mejoramientos de crédito internos incluyen una estructura *senior* y subordinada.

Por otra parte, Okabe (1998) analiza la securitización desde la perspectiva de los inversionistas particularmente. La securitización permite que el originador transfiera varias clases de riesgo al ABS, y al asumir los inversionistas estos riesgos por un retorno fijo, ellos están descansando en el exceso de flujo de caja que se espera sea generado por el *trust* o SPV, para absorber las pérdidas crediticias por sobre lo esperado. La habilidad para alcanzar los resultados esperados depende del desempeño del originador como servidor de los préstamos. Por otra parte, los inversionistas en los instrumentos financieros del originador deben considerar cómo el *trust* ABS restringe el acceso a este exceso de ingreso y el efecto de estas restricciones sobre la condición financiera y el valor del originador. El valor de este interés residual de propiedad del originador constituyen su ganancia por una sola vez al cerrar la operación, y su objetivo es respaldar la emisión. El autor citado destaca la importancia de tres elementos que influyen en el efectivo disponible, y las posibilidades de securitizar activos: las tasas de incumplimiento y la volatilidad de las mismas, los prepagos y la tasa de descuento. En el caso de un *pool* de activos amortizables el factor preponderante son los prepagos.

En el préstamo tradicional, un banco comercial procura minimizar el riesgo de crédito en dos fases: por revisión antes de conceder el crédito, donde además enfrenta problemas de selección adversa, y después de concedido, por un proceso continuo de monitoreo y servicio. Si este crédito no es securitizado, cualquiera sea el riesgo de crédito, es absorbido por la institución que mantiene el préstamo en su propio portafolio, aislando así a los depositantes y otros acreedores que financian el préstamo, respaldando con su patrimonio; este patrimonio requiere capital que es costoso. Cuando es posible, la securitización provee una alternativa potencialmente más eficiente por varias razones (véase Rosenthal y Ocampo, 1988a). Primero, la securitización del crédito saca los préstamos del balance del originador, los préstamos son agrupados en portafolios homogéneos y vendidos a la securitizadora, lo que facilita el análisis actuarial de los riesgos y hace más fácil para clasificadoras de riesgo y mejoradores de crédito revisar y respaldar las decisiones de suscripción hechas por el prestador original. Segundo, la securitización del crédito típicamente separa el riesgo de crédito en tres o más cortes verticales, y lo asigna a las instituciones que tienen ventajas comparativas para llevarlo: el nivel normal de riesgo de crédito es retenido por el originador, quien mantiene el servicio y monitoreo de los créditos, y por lo tanto está en mejor posición para absorber este nivel de riesgo; pero no está en la mejor posición para absorber el riesgo catastrófico (un buen originador opera mejor en un sector o región, luego concentra su portafolio), en este caso, puede tener ventajas comparativas un mejorador de riesgo de

crédito con alta capitalización y que puede diversificar el riesgo de carteras de créditos individuales, creando un portafolio de préstamos garantizados parcialmente; finalmente, el último corte de riesgo de crédito es llevado por los inversionistas que compran ABS, con pérdidas altamente improbables. Tercero, la securitización del crédito también segmenta el riesgo de tasas de interés, para que pueda ser diseñado a la medida y asignado a los inversionistas más apropiados. Frecuentemente el originador no lleva riesgo de tasas, pues vende todos los préstamos, y como usualmente se trata de una institución con alto *leverage*, no está en la mejor posición para absorber este riesgo. Este riesgo es pasado a los inversionistas que compran los ABS y a contrapartes; la estructura puede incluir cortes con diversas duraciones; las contrapartes pueden absorber el riesgo de descalce por medio de *swaps* de tasas, o de prepago a través de inversión garantizados.

Es posible que la aplicación de las normas de Basilea —dadas las exigencias en cuanto a patrimonio ponderando por riesgo de la cartera— pudieran motivar la securitización de activos bancarios; vale decir, las securitizaciones permitirían “liberar” patrimonio. Sin embargo, esto no está tan claro si consideramos en primer lugar los problemas del descuento por riesgo moral al securitizar esos activos. Benston (1992) admite específicamente este punto, agregando que éstos podrían limitar fuertemente la posibilidad de desplazar a la banca por parte del mercado de capitales; más aún, plantea que la excepción sería el menor costo de capital para bancos que traspasan riesgos al FDIC (agencia estatal de seguro de depósitos en EE.UU.) al securitizar y vender activos de alta calidad, asumiendo que dicha agencia no desea o no puede reconocer y cargar por ese mayor riesgo que le imponen<sup>20</sup>. Otro punto que señala el autor respecto a los límites de la securitización bancaria están dados por ciertas ventajas comparativas de ésta en cuanto costos de información (Fama, 1984), lo que hace que para muchas empresas la evaluación y monitoreo de los préstamos que realizan los bancos es de menor costo que ir directamente al mercado de capitales. Benston concluye que las normas de Basilea pueden ser un estímulo a la securitización por parte de los bancos, pero por razones distintas a los niveles de patrimonio, y específicamente relacionadas a obtener un mejor manejo de los riesgos de crédito y tasa de interés. En este sentido podemos señalar la experiencia chilena reciente, porque si bien los bancos comerciales podrían beneficiarse en principio de la securitización de créditos al sacarlos del balance, lo que podría ayudarles a mejorar índices de capital de

<sup>20</sup> Albrecht y Smith (1998) presentan una interesante discusión de cómo en EE.UU., y otros países, las estructuras de securitización han tenido que ser adaptadas para tomar en cuenta problemas de riesgo moral, relación banquero-cliente, selección de activos, cuando el colateral está constituido por préstamos bancarios corporativos.

Basilea, hasta la fecha esto no ha sido un hecho generalizado en la banca<sup>21</sup>. Es posible que en 1999 la motivación del Banco del Desarrollo para realizar mutuos hipotecarios fuera mixta: por una parte, manejo de riesgo de tasas de interés, y por otra parte mejorar los índices de Basilea (porque si bien cumplía en dicho año, su índice de patrimonio efectivo dividido por activos ponderados por riesgo era el menor de los bancos nacionales). En cualquier caso, el espacio para cubrir los costos de la securitización proviene de las tasas (relativamente altas) de los préstamos, focalizados en el segmento C<sub>2</sub>, con montos promedios inferiores a 1.000 unidades de fomento (UF). Por otra parte, la securitización es una más de las alternativas para estas instituciones bancarias, las cuales de acuerdo a las coyunturas de mercado pueden ser más o menos atractivas como forma de financiamiento, así por ejemplo podrían emitir bonos subordinados, dentro de los límites permitidos, para cumplir con exigencias de Basilea o, alternativamente, traspasar directamente carteras de mutuos endosables a compañías de seguros, o emitir letras hipotecarias que ya son un título.

Por otra parte y desde un punto de vista de las finanzas corporativas, la securitización fuera de balance constituye ciertamente una alternativa de financiamiento para las empresas, como lo es también el tradicional crédito bancario comercial. En este sentido, un título financiero interesante en el mercado de EE.UU. es el pagaré negociable respaldado por activos ABCP (*asset backed comercial paper*), analizado en Stone y Zissu (1997), que consiste en pagarés negociables emitidos por una corporación de propósito especial contra intereses no divisibles en cuentas por cobrar corporativas, y que desde sus inicios en 1983 incrementó su volumen hasta representar un 11% del total del mercado de efectos de comercio en los Estados Unidos. Los autores citados entienden el ABCP como un crédito bancario revolvente sintético, y estiman que es un sustituto parcial del crédito bancario, dado que la mayoría de las firmas que lo usan como fuente de liquidez también tienen líneas de crédito bancario. Una variante de estas emisiones son programas ABCP que compran un *pool* de cuentas por cobrar en diferentes monedas y luego refinancian sus intereses en los mercados de dólar o euros, y pueden servir a compañías extranjeras como conductos dentro del mercado del *commercial paper* estadounidense.

Culp y Neves (1998) estudian recientes innovaciones en los mercados de préstamos comerciales apalancados (LCL)<sup>22</sup>, y exploran como estos

<sup>21</sup> A la fecha, los bancos chilenos cumplen holgadamente las exigencias de capital de Basilea, llegando en promedio al 11% aproximadamente.

<sup>22</sup> Un *leveraged comercial loan* (LCL) se define por convención como un préstamo cuyo *spread* sobre la LIBOR excede 150 puntos base por año.

nuevos productos financieros ampliarán el acceso de los inversionistas institucionales a los LCL como una clase de activo. Consideran los mecanismos de tres recientes innovaciones basadas en préstamos: *colletarized loan obligations* (CLO), *swaps* de retornos totales sobre préstamos y notas estructuradas basadas en préstamos apalancados (LLBSN).

Los primeros desarrollos en el campo de los LCL fueron los préstamos sindicados y la securitización de préstamos mediante los CLO, similares a los CMO, pero tienen como colateral préstamos comerciales, muchos de ellos apalancados. Los LCL han jugado un rol importante en las finanzas corporativas, porque son fuente directa de financiamiento y por la señal que proveen hacia otros acreedores, sobre la credibilidad del prestatario. Muchos LCL son colateralizados, lo cual debilita el beneficio del efecto señal.

En la última década ha habido tres innovaciones financieras para permitir el acceso de instituciones no bancarias al mercado de los CLO; éstas son los CBO (*colletarized bond obligations*), o bonos estructurados basados en deuda securitizada (algunos de sus activos subyacentes incluyen bonos de alto retorno, bonos Brady, y otros tipos de deuda de los mercados emergentes); *swap* de retornos totales, que a diferencia de los CLO que implican adquirir la propiedad del préstamo original, en este caso los inversionistas tienen acceso al riesgo y retorno del préstamo o del portafolio sintéticamente; y por último las LLBSN (*leveraged loan-based structured notes*).

La fuerte competencia entre los bancos y los mercados de capitales ha llevado a innovar en productos, siendo la securitización de créditos comerciales bancarios un ejemplo; ello ha permitido una mejor distribución de los riesgos y cumplir con Basilea. Los bancos mantienen una ventaja comparativa respecto a sus competidores, en cuanto a la producción de préstamos comerciales de corto plazo, por la eficiencia de su monitoreo delegado y menor costo en recolectar y producir información (al menos en una economía grande, véase Fama 1984 y Diamond, 1984). Sin embargo, en EE.UU. algunas de estas innovaciones (las LLBSN y los CLO) no eran elegibles en 1998 por los fondos de pensiones, lo que ha obstaculizado una mayor liquidez de este mercado de préstamos. Si bien estas trabas no están presentes en Chile, por lo que bonos securitizados que tengan como respaldo préstamos comerciales serían elegibles por los fondos de pensiones, probablemente el tamaño pequeño del mercado podría ser una dificultad para un desarrollo importante de este mercado. En efecto, en este caso, debido a la naturaleza no estandarizada de los préstamos comerciales, incluso con diferentes políticas en distintos bancos, para poder aplicar la ley de los grandes números y tener cierta predictibilidad de los flujos, se re-

quieren portafolios más grandes; añadido a esto, son relativamente pocos los sectores que se financian con crédito bancario (agropecuario, servicios, pequeña minería, industria).

## 6. Conclusiones

La securitización de tipo europeo (dentro del balance) se introdujo en Chile a mediados de los años setenta; sin embargo, la securitización propiamente tal (o sea, fuera del balance), que supone venta real de los activos por parte del originador, y la formación de patrimonios separados, y por tanto de los riesgos distribuidos entre agentes, constituyendo así propiamente emisiones estructuradas, sólo tiene vida desde fines de los años noventa en nuestro país. El desarrollo ha sido relativamente lento y muy concentrado en securitizaciones con respaldo de mutuos hipotecarios endosables, y sólo recientemente se ha ampliado el tipo de activos, reflejando en un primer momento fallas de la regulación que fueron sustancialmente mejoradas hacia fines de los noventa; pero en parte esta lenta penetración del mercado securitizador refleja condiciones objetivas de mercado y su coyuntura. Así, la securitización de flujos futuros *off-shore*, tan importante en otras economías emergentes, incluida Latinoamérica, y tan escasa en Chile, puede reflejar entre otras cosas una mejor situación de riesgo país. La securitización de activos diferentes de hipotecas puede estar también rezagado por varias razones de mercado, por ejemplo el comportamiento sui generis del prepago en créditos de consumo, o el fuerte descuento por riesgo moral al securitizar cuentas por cobrar de empresas, en particular Pymes u otras mejor calificadas, y aún créditos a empresas por los bancos. En efecto, puede explicarse tanto por el hecho de que en Chile el costo del crédito bancario, especialmente de corto plazo, es menor por la ventaja comparativa de los bancos en administrar y monitorear los préstamos, como por el pequeño tamaño y la poca profundidad del mercado de capitales, que lo hace más parecido a países de Europa. La banca chilena, por otra parte, cumple en exceso los índices de Basilea, y por lo tanto las ventajas de securitizar vendrían más bien por una mayor eficiencia en la distribución de los riesgos, que es algo importante para sus accionistas. Las perspectivas indican entonces que la securitización en Chile tiene amplio terreno por crecer<sup>23</sup>, pero que sólo es una alternativa más de financiamiento, y por lo

<sup>23</sup> En un sentido amplio, incluso la emisión incipiente en Chile de efectos de comercio es un tipo de securitización en el sentido de que la empresa no concurre al crédito bancario sino que capta directamente del público, entendiéndose por tales los inversionistas institucionales principalmente, pero en este caso los activos de respaldo son los de la empresa total y no un patrimonio especial separado, y no es una emisión estructurada.

tanto su desarrollo futuro dependerá mayoritariamente de la evolución de los costos relativos de financiamiento alternativos, influidos también por los equilibrios macroeconómicos que pueden afectar el riesgo país, entre otros factores.

## REFERENCIAS

- Albrecht, Thomas W. y Sara J. Smith. "Corporate Loan Securitization: Selected Legal and Regulatory Issues". *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1998.
- Akerloff, George A. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics* (agosto 1970).
- Benston, George J. "The Future of Asset Securitization: The Benefits and Costs of Breaking Up The Bank". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 5, N° 1, primavera 1992.
- Bryan, Lowell L. "Structured Securitized Credit: A Superior Technology for Lending". *Journal of Applied Corporate Finance*, otoño 1988.
- Culp Christopher L., y Andrea M. P. Neves. "Financial Innovations in Leveraged Commercial Loan Markets". CP Risk Management LLC. *Journal of Applied Corporate Finance*, verano 1998.
- Diamond, Douglas W. "Financial Intermediation and Delegating Monitoring". *Review of Economic Studies*. Vol. 51 (1984).
- Fama, Eugene F. "What's Different about Banks". *Journal of Monetary Economics*, 15, 1985.
- Gandy L., Steven y Jerome F. Festa. "The Rise of Future Flow Asset Securitizations". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 14, N° 1, primavera 2001.
- Goldberg, Graig J. y Karen Rogers. "An Introduction to Asset Backed Securities". *Journal of Applied Corporate Finance*, otoño 1988.
- Goldberg, Harold H., Robert W. Burke, Samuel Gordon, Kenneth J. H. Pinks y M. Douglas Watson Jr. "Asset Securitization and Corporate Health". *Journal of Applied Corporate Finance*, otoño 1988.
- Gregoire, Jorge y Hugo Ovando. "El Mercado de Capitales en Chile: 1940-1972". *Estudios Monetarios III*, Banco Central de Chile, 1974.
- Hill, Claire A. "Securitization: A Low-Cost Sweetener for Lemons". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 10, N° 1, primavera 1997.
- Hill, Claire A. "Securitization: A Financing Strategy for Emerging Markets Firms". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 11, N° 3, otoño 1998.
- Mason, Scott P., Robert C. Merton, André F. Perold y Peter Tufano. *Cases in Financial Engineering: Applied Studies of Financial Innovation*. Prentice Hall, 1995.
- Miller, Merton H. "Financial Innovation: The Last Twenty Years and the Next". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 21, diciembre 1986.
- Modigliani, Franco y Merton Miller. "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment". *The American Economic Review*, Vol. 48, N° 3, junio 1958.
- Okabe, Robert M. "The Impact of Asset Securitization: A Perspective for Investors". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 11, N° 1, primavera 1998.

- Oldfield, George S. "The Economics of Structured Finance". *The Journal of Fixed Income*, septiembre 1997.
- Oldfield, George S. "Making Markets for Structured Mortgage Derivatives". *Journal of Financial Economics*, 2000.
- Popper, Margaret. "The Asset-Backed Culture Clash". *Institutional Investor*, febrero 1994.
- Ross, Stephen A. "Options and Efficiency". *Quarterly Journal of Economics*, febrero 1976.
- Rosenthal, James y Juan Ocampo. *Securitization of Credit: Inside the New Technology of Finance*. New York: Wiley, 1988a.
- Rosenthal, James y Juan Ocampo. "Analyzing the Economic Benefits of Securitized Credit". *Journal of Applied Corporate Finance*, otoño 1988b.
- Stone, Charles A. y Anne Zissu. "The Risks of Mortgage Backed Securities and their Derivatives". *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 7, N° 5, otoño 1994.
- Stone, Charles A. y Anne Zissu. "Asset Backed Commercial Paper: Get with the Program". *Journal of Applied Corporate Finance*, primavera 1997.
- Thomas, Hugh. "A Preliminary Look at Gains from Asset Securitization". *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 9, 1999.
- Thompson, John K. "Securitization, an International Perspective". OECD, 1995.

**LOS BENEFICIOS SOCIALES Y AMBIENTALES DE  
LIMITAR LA ENTRADA DE VEHÍCULOS DIESEL  
LIVIANOS EN LA CIUDAD DE SANTIAGO\***

**Andrés Gómez-Lobo, Constanza Pantaleón, Hernán Frigolett,  
Sergio García y Paulina Valenzuela**

En este estudio se hace una valoración económica de los costos y beneficios sociales de imponer una restricción que impida la entrada de nuevos vehículos diesel livianos en Santiago. Los resultados del estudio muestran que esta medida está asociada a un aumento significativo en el bienestar social de entre US\$11 y US\$66 millones para los primeros cinco años de su aplicación, dependiendo del escenario considerado. Tomando un horizonte más largo, el valor presente de los beneficios puede aumentar hasta alcanzar entre US\$45 y US\$426 millones. La mayor parte de estos beneficios se debe a los impactos positivos en la salud de las personas como consecuencia de las menores emisiones de precursores de material particulado fino.

---

ANDRÉS GÓMEZ-LOBO. Departamento de Economía, Universidad de Chile.  
CONSTANZA PANTALEÓN. Departamento de Economía, Universidad de Chile.  
HERNÁN FRIGOLETT. Economista, EMG Consultores S.A.  
SERGIO GARCÍA. Economista, EMG Consultores S.A.  
PAULINA VALENZUELA. Ingeniero Civil Industrial, EMG Consultores S.A.

\* Este trabajo fue financiado por GASCO S.A. Los resultados y opiniones en nada comprometen a esta empresa.

## 1. Introducción

**E**n los últimos años se ha observado una tendencia creciente a la importación de vehículos livianos comerciales, como jeeps, furgonetas y camionetas, que utilizan diesel como combustible. Este fenómeno se explica, principalmente, por la estructura tributaria que grava a los combustibles líquidos en Chile. El impuesto específico a la gasolina es de 6,0 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) por m<sup>3</sup>, cuatro veces superior que el impuesto específico al diesel, de 1,5 UTM por m<sup>3</sup>. Esta diferencia impositiva genera una ventaja de precios a nivel minorista de más de 50% por litro a favor del diesel. Esta diferencia, sumada al hecho que el rendimiento de los vehículos livianos a diesel es superior al rendimiento de sus similares a gasolina, genera un potente incentivo financiero para la compra y uso de estos vehículos.

Los incentivos para utilizar diesel han estado presentes hace muchos años, pero la importación de vehículos livianos a diesel fue limitada en el pasado por las normas de emisión contenidas en el D.S. 211 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones actualmente vigente en la Región Metropolitana. Para los vehículos comerciales livianos, el D.S. 211 establece una norma para las emisiones de material particulado (MP<sub>10</sub>), monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) e hidrocarburos totales (HC). Hasta hace algunos años había pocos modelos diesel que cumplieran las normas de emisión de este decreto, situación que ha cambiado significativamente en los últimos años. Ahora existen varios modelos comerciales livianos que cumplen la normativa. Como consecuencia se ha producido un aumento sostenido en la importación de estos vehículos. Entre el año 1997 y 2000 el parque de vehículos comerciales diesel en Santiago creció desde 11.705 unidades a 31.587 unidades, lo cual representa una tasa de crecimiento anualizada de 39,2%. En comparación, durante el mismo período la tasa de crecimiento anual de vehículos livianos comerciales a gasolina fue de un 14,7%.

La creciente importación, venta y uso de vehículos livianos a diesel es preocupante debido a las consecuencias ambientales que genera en la ciudad de Santiago. En efecto, las emisiones atmosféricas de los vehículos diesel pueden llegar a ser varias veces superiores a las emisiones de los vehículos a gasolina, especialmente en cuanto a las emisiones de material particulado, contaminante crítico en la Región Metropolitana. Asimismo, la tendencia actual implica para el Estado una menor recaudación impositiva al cambiar la matriz energética hacia un combustible que paga menores impuestos.

El propósito del presente estudio es hacer una valoración económica de los costos y beneficios sociales de prohibir la entrada de más vehículos livianos a diesel en Santiago. Naturalmente, la medida regulatoria óptima sería eliminar la distorsión generada por la estructura impositiva actual, mediante un aumento del impuesto específico al diesel o una reducción al de la gasolina. Sin embargo, en este trabajo se asume que, por razones de índole política, esta estructura tributaria es inmutable, por lo que se estudian las ventajas de prohibir la entrada de más vehículos a diesel como una medida de “segundo mejor”.

El resultado del presente estudio muestra que prohibir la entrada de más vehículos livianos diesel en la capital genera un aumento significativo en el bienestar social de entre US\$11 y US\$66 millones para los primeros cinco años de su aplicación, dependiendo de los supuestos que se hagan sobre el ritmo de crecimiento futuro del parque diesel en ausencia de una medida regulatoria. Tomando un horizonte más largo, el valor presente de los beneficios puede aumentar hasta US\$45 a US\$426 millones. La mayor parte de estos beneficios se debe a los impactos positivos en la salud de las personas como consecuencia de las menores emisiones de precursores de material particulado fino.

## 2. Medidas para prohibir la entrada de más vehículos livianos diesel

Frenar el crecimiento del parque de vehículos livianos a diesel se podría lograr por varias vías. Primero se podrían modificar las normas de emisión del D.S. 211, equiparándolas, por ejemplo, a las normas de emisión TIER 1 (del Estado de California, EE.UU.). La Tabla 1 muestra los valores relativos de las normas de emisión para los contaminantes normados en Chile.

De la Tabla 1 se puede observar que las normas TIER 1 son bastante más exigentes que la normas de emisión que rigen actualmente en Chile. En la práctica, la adopción de normas de emisión equivalentes a las californias-

TABLA 1: NORMAS DE EMISIÓN EN CHILE Y CALIFORNIA

Norma	HC Totales	CO	NOx	Partículas
D.S. 211	0,50	6,20	1,43	0,16
TIER 1	0,16	2,11	0,25	0,05

nas implica prohibir la entrada de nuevos vehículos livianos que utilizan tecnología diesel, ya que los actuales modelos disponibles en el mercado superan esta normativa en contaminantes como los óxidos de nitrógenos ( $\text{NO}_x$ ) y el material particulado respirable ( $\text{PM}_{10}$ ).

Como segunda alternativa de política, se podría introducir un impuesto especial que afecte los permisos de circulación de los automóviles diesel y que compense los costos ambientales que el uso de estos vehículos genera. Esta segunda política sería más consistente con el proyecto de compensación de emisiones que el actual gobierno quiere introducir como política ambiental en Santiago.

### 3. Costos y beneficios de restringir a los vehículos diesel

La Figura 1 muestra una situación estilizada del mercado de transporte en Santiago que permite identificar los costos y beneficios de prohibir la entrada de más vehículos livianos diesel. El eje horizontal mide el número de kilómetros recorridos por un usuario promedio. Los costos de generar un kilómetro adicional utilizando diesel y gasolina se denominan  $Cmg_d$  y  $Cmg_g$ , respectivamente. Se asume que el costo del diesel es menor que el de la gasolina debido al mayor rendimiento de un litro del primer combustible. Además, la evidencia que se presenta más adelante en relación a los costos de paridad de importación es favorable al diesel.

El impuesto específico es menor para el diesel que la gasolina, generando un precio final de  $P_d$  menor a  $P_g$ <sup>1</sup>. Ambos combustibles generan una externalidad ambiental, lo que implica que el costo social de su uso es mayor que su costo privado. Sin embargo, en términos relativos el diesel genera un costo social mayor<sup>2</sup>. Para reflejar esta situación, en la figura se asume que el costo social de utilizar diesel es  $Cmg_d^S$ . Este costo social incluye el costo privado más la externalidad relativa del diesel vis-à-vis la gasolina.

En la situación inicial (sin la prohibición), los individuos optarán por un vehículo diesel, generando  $Q_0$  kilómetros de recorrido. Se genera un costo social por una mayor externalidad ambiental equivalente al área  $nfcj$ . De imponerse la restricción a los vehículos diesel, el crecimiento del parque vehicular será por la vía de incorporar vehículos a gasolina<sup>3</sup>. Debido a

<sup>1</sup> Se asume que los costos de distribución de ambos combustibles son idénticos y están incorporados en la variable  $Cmg$ . También se asume que no hay poder de mercado por parte de los distribuidores. Los precios minoristas incorporan también el efecto del IVA.

<sup>2</sup> Esta afirmación se justifica más abajo con referencia a los datos de emisiones.

<sup>3</sup> También parte del crecimiento del parque podría ser con vehículos a gas natural o gas licuado. Para mantener el análisis simple no se analizan los efectos de la disponibilidad de estos combustibles alternativos que tienen un régimen tributario distinto.



En este trabajo se cuantifican estos tres efectos. Además, restringir la entrada de vehículos a diesel también genera un cambio en la recaudación tributaria, equivalente a la diferencia entre el área *nfdl* y el área *mhik*. Si bien este cambio sólo constituye una transferencia de recursos entre agentes de la sociedad, igualmente es una cifra relevante para las autoridades al momento de decidir sobre la medida en cuestión.

#### 4. Metodología de estimación

Para estimar los tres impactos señalados anteriormente se realizó primero un análisis de las emisiones anuales de distintos contaminantes para los vehículos livianos comerciales (que incluyen los jeeps, camionetas, furgones y otros) según el uso de gasolina o petróleo diesel como combustible. Esta estimación se hizo para tres tamaños de vehículos (con motores menores a 1.500 cc, entre 1.500 y 2.000 cc y más de 2.000 cc). La desagregación por tamaño de motor es relevante para estimar las emisiones de SO<sub>2</sub> y para calcular las emisiones en frío de los otros contaminantes.

Luego se proyectó el crecimiento del parque vehicular diesel liviano en la Región Metropolitana para los siguientes cinco años considerando tres escenarios distintos. El primero asume un crecimiento alto pero similar al observado entre el año 1997 y 2000. El segundo asume un crecimiento un 50% menor al observado durante este período, y el tercer escenario asume un crecimiento bajo equivalente a la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo. Multiplicando el número de vehículos por los kilómetros recorridos durante un año y por los factores de emisión se obtiene una estimación de las emisiones totales bajo cada uno de los tres escenarios base.

Para cada escenario base, la situación con proyecto equivale al congelamiento de la entrada de vehículos diesel y su reemplazo por vehículos que utilizan gasolina sin plomo como combustible, manteniendo la tasa global de crecimiento del parque automotriz inalterada. Es decir, se mantiene el número total de vehículos que ingresan al mercado según cada escenario base, pero la matriz de combustibles varía y en consecuencia también las emisiones totales. Sin embargo, el número de kilómetros recorridos disminuye en la situación con proyecto, tal como se describe más abajo.

Calculadas las emisiones en la situación con y sin proyecto para cada escenario, se obtuvieron las diferencias en emisiones asociadas a cada contaminante. Para realizar la valoración económica del cambio en estas emisiones, se utilizaron los valores monetarios desarrollados por Conama Región Metropolitana (Conama RM, 2001). Estos valores reflejan los cos-

tos de mortalidad, morbilidad, visibilidad y daño de materiales de los cambios en concentraciones provocados por las emisiones de los distintos contaminantes.

Para estimar el costo social del cambio de combustible, se calcularon los kilómetros recorridos bajo cada escenario y se utilizaron los factores de rendimientos de cada categoría de vehículo (kms/litro) para estimar las demandas físicas de combustible. Luego se utilizaron los precios de paridad de importación de la Comisión Nacional de Energía para valorar el mayor costo social que significa el consumo de gasolina en vez de diesel.

El cambio en el excedente del consumidor se estimó asumiendo una elasticidad de demanda por kilómetros recorridos igual a  $-0,2$  y utilizando la información de precios y costos del uso de cada combustible. Aunque  $-0,2$  es una elasticidad razonable para esta industria según la literatura internacional, los análisis de sensibilidad muestran que los resultados no varían significativamente si se asume una demanda más elástica<sup>5</sup>.

Finalmente, el efecto tributario de la medida se calculó utilizando los litros de cada tipo de combustible demandado en cada escenario y el valor de los impuestos específicos de cada uno. No se consideraron los efectos tributarios de cambios en la recaudación del IVA o de aranceles de importación.

A continuación se presentan los detalles de las estimaciones realizadas. Cabe destacar que el horizonte de evaluación para el presente estudio es de cinco años, es decir, desde 2003 hasta 2007. Es posible extender el análisis para un horizonte mayor asumiendo que los costos o beneficios del 2007 se mantienen constantes después de ese año.

#### 4.1. Metodología de cálculo de emisiones

La metodología utilizada para el cálculo de emisiones por tipo de vehículo se basó en la desarrollada por el Centro Nacional del Medio Ambiente (CENMA, 2000) en su estudio de mejoramiento del Inventario de Emisiones de la Región Metropolitana.

Los factores de emisión para vehículos a gasolina corresponden a los presentados en el estudio del CENMA bajo la categoría de “vehículos livianos comerciales” (que incluye jeeps, furgones, camionetas y otros) menores a 3,5 toneladas.

---

<sup>5</sup> The Mackinac Center for Public Policy ([www.mackinac.org](http://www.mackinac.org)) publica una elasticidad de demanda de gasolina de corto plazo de  $-0,2$  para Estados Unidos. En el largo plazo esta elasticidad sube a  $-0,7$ .

Debido a las nuevas tecnologías existentes, en cuanto a control de emisiones de vehículos diesel (llamados “eco-diesel”), y que corresponden a los que actualmente ingresan a la Región Metropolitana, las emisiones producidas por vehículos diesel fueron obtenidas del programa de la Agencia Ambiental Europea, COPERT III<sup>6</sup>. La elección de esta fuente de información se basó principalmente en que este documento es el actualmente utilizado como referencia por los estamentos públicos y científicos a nivel nacional. De hecho el CENMA utilizó antecedentes de este documento para la realización del estudio mencionado anteriormente.

El vehículo diesel presentado en el documento europeo que se asemeja de mejor manera a los vehículos comerciales que actualmente ingresan al país es el que cumple con la normativa Euro I. Otro punto importante de destacar es que el petróleo diesel utilizado en el estudio europeo no tiene las mismas características que el existente actualmente en Santiago y que es vendido bajo el nombre de “Diesel Ciudad”. Para realizar el ajuste correspondiente, en el documento COPERT III se presentan las fórmulas para calcular las emisiones asociadas a las distintas características del diesel. Se utilizó esta metodología aplicada a las especificaciones del diesel ciudad utilizado en Santiago.

TABLA 2: EMISIONES UNITARIAS MEDIAS (GR/KM RECORRIDO)

Tipo	Combustible	Cilindrada	MP	CO	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>
Vehículos comerciales livianos	Gasolina	< 1.500 cc	0,000	2,802	0,499	0,069
		1.500 cc – 2.000 cc	0,000	2,488	0,496	0,069
		> 2.000 cc	0,000	2,118	0,465	0,084
Vehículos comerciales livianos	Diesel	< 1.500 cc	0,093	0,576	1,269	0,337
		1.500 cc – 2.000 cc	0,093	0,576	1,269	0,414
		> 2.000 cc	0,093	0,576	1,269	0,506

Fuente: Anexo.

Los detalles del cálculo de los factores de emisión por tipo de vehículo se presentan en el anexo de este trabajo. Los resultados de las emisiones medias por tipo de vehículo considerando todos los factores que afectan esta emisión se detallan en la Tabla 2. Se puede observar que con la excepción del CO, el diesel genera emisiones por kilómetro recorrido bas-

<sup>6</sup> European Environmental Agency (2000).

tante mayores que la gasolina, tanto de material particulado como de sus precursores.

#### 4.2. Parque automotriz

Para estimar el parque vehicular liviano diesel se utilizó como base la información recopilada en las plantas de revisión técnica de la Región Metropolitana del año 1997. Esta información permite obtener un nivel inicial de vehículos livianos diesel y gasolina por tamaño de motor. Posteriormente se utilizan los registros de importaciones de aduana para actualizar el stock de vehículos relevantes hasta el año 2000<sup>7</sup>. Debido a que las importaciones incluyen a todo el país y las revisiones técnicas sólo a la Región Metropolitana, a las importaciones nacionales se les aplicó el porcentaje de vehículos que tiene esta región en relación con el parque nacional para actualizar el parque comercial diesel desde 1997. Este porcentaje se obtuvo mediante el análisis de las estadísticas del INE referente a los permisos de circulación entregados en el país y que se publican cada año<sup>8</sup>.

En la Tabla 3 se presenta el número de vehículos relevantes para el presente estudio estimado según el procedimiento anterior. Se puede observar que el crecimiento anual del parque de vehículos livianos diesel ha sido mucho más alto que el de los vehículos similares a gasolina. Entre 1997 y el año 2000, los vehículos a gasolina aumentaron de 77.027 a 116.275, un crecimiento promedio anual de 14,7%. Por su lado, el stock de vehículos livianos diesel aumentó de 11.705 en 1997 a 31.587, una tasa de crecimiento anual promedio de casi 40%.

La Tabla 4 presenta los supuestos de crecimiento de este parque hasta el año 2007 sin proyecto (o sea sin la prohibición de entrada de nuevos vehículos livianos diesel) bajo tres escenarios distintos<sup>9</sup>.

El primer escenario asume un crecimiento anual de los vehículos diesel de 30% para los años 2001 al 2004, inclusive. En los años 2005 y 2006, la tasa de crecimiento baja al 20% y en el año 2007 al 10%. Este

---

<sup>7</sup> Los vehículos nuevos no requieren hacer una revisión técnica por los primeros dos años, por eso fue necesario utilizar datos de importación para estimar el parque posterior al año 1997.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística, "Parque de Vehículos en Circulación", varios años. Desafortunadamente esta información no está desagregada por tamaño de motor ni tipo de combustible. Por este motivo se utilizó el procedimiento indirecto descrito aquí para estimar el parque vehicular.

<sup>9</sup> No tenemos antecedentes para actualizar la estimación del parque en los años 2001 y 2002 por lo que se utilizan los supuestos de crecimiento de cada escenario para estimar el parque en estos años.

TABLA 3: VEHÍCULOS COMERCIALES LIVIANOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA, 1997-2000

Tipo vehículo	Tipo combustible	Cilindrada	1997	2000	Crecimiento promedio anual 1997-2000
Jeeps, camionetas, furgones y otros	Gasolina	< 1.500	14.265	24.333	14,7%
		1.500 – 2.000	7.266	8.094	
		> 2.000	55.496	83.848	
	Diesel	< 1.500	0	8.817	39,2%
		1.500 – 2.000	189	4.138	
		> 2.000	11.516	18.632	

*Fuente:* Estimación propia en base a información de plantas de revisión técnica y registros de aduana.

TABLA 4: SUPUESTOS DE PROYECCIÓN DEL PARQUE DIESEL HASTA 2007 (%)

Escenario	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Crecimiento alto	30	30	30	30	20	20	10
Crecimiento medio	15	15	15	15	10	10	5
Crecimiento bajo	5	5	5	5	5	5	5

escenario corresponde a una situación donde el parque de vehículos diesel liviano crece a una tasa acelerada, algo menor durante los primeros años que la que se evidencia entre los años 1997 al 2000.

En el segundo escenario se asumen tasas de crecimiento 50% menores que en el primer escenario. En este escenario la tasa de crecimiento para los primeros años es equivalente al crecimiento del parque de vehículos comerciales livianos a gasolina entre el año 1997 y 2000. Por lo tanto, este escenario corresponde a un caso donde los vehículos diesel crecen al mismo ritmo que los de gasolina.

El tercer escenario asume una tasa de crecimiento del 5% anual para todos los años. Este escenario corresponde a un caso de crecimiento bajo.

En todos los escenarios se asume que la composición del parque en cuanto al tamaño de motor se mantiene inalterada.

### 4.3. Kilómetros recorridos

La segunda columna de la Tabla 5 muestra los kilómetros promedio recorridos por cada tipo de vehículo según antecedentes de CENMA (2000). Se consideró que estos antecedentes no son muy realistas ya que se esperaba que, debido al menor precio del combustible, los kilómetros recorridos por los vehículos diesel serían mayores que los a gasolina. Además, el incentivo para comprar un vehículo diesel es mayor para aquellos usuarios que recorren más kilómetros al año. Por lo tanto, en el presente estudio se asumió que los vehículos comerciales diesel recorren en promedio 31.930 kilómetros al año, igual al documentado para los vehículos a gasolina en CENMA (2000).

Para los escenarios con proyecto, los vehículos a gasolina que entran en reemplazo de los diesel recorren menos kilómetros, ya que el precio del combustible es mayor. La Tabla 6 muestra los precios promedio a público de gasolina 93 y diesel en la Región Metropolitana durante los últimos años. En promedio, el precio de la gasolina a público es superior en un 50% al del diesel. Tomando el porcentaje promedio durante los tres años, de 54,6%, y asumiendo una elasticidad precio de los kilómetros recorridos igual a  $-0,2$ , los kilómetros recorridos por vehículos comerciales a gasolina se estima en 28.442 por año. Este es el supuesto utilizado en el presente estudio y que se muestra en la tercera columna de la Tabla 5.

TABLA 5: RECORRIDO PROMEDIO PARA VEHÍCULOS CON CONVERTIDOR CATALÍTICO Y DIESEL

Tipo de vehículos	CENMA (2000) Km/año	Supuesto utilizado
Comercial catalítico	31.930	28.442
Comercial diesel	26.811	31.930

*Fuente:* CENMA (2000) y estimaciones propias.

TABLA 6: PRECIO A PÚBLICO EN LA REGIÓN METROPOLITANA (\$/LITRO)

Período	Gasolina 93	Diesel	% mayor $P_g$
Promedio 2003	391.0	248.1	57,6
Promedio 2002	399.9	251.6	58,9
Promedio 2001	458.0	310.9	47,3

*Fuente:* Comisión Nacional de Energía. Los precios del año 2003 incluyen información hasta el mes de julio.

#### 4.4. Beneficio social

De acuerdo a datos entregados por la CONAMA RM (2001) el valor del daño para contaminantes  $PM_{10}$ ,  $SO_2$  y  $NO_x$  son los que se indican en la Tabla 7, debidamente actualizados a moneda de junio 2003 utilizando las variaciones en el Índice de Precio al Consumidor. Claramente, los beneficios en salud son los más importantes en términos cuantitativos.

Cabe destacar que en este estudio sólo se cuantificaron las disminuciones asociadas a óxidos de nitrógeno ( $NO_x$ ), dióxido de azufre ( $SO_2$ ) y material particulado fino ( $PM_{10}$ ) de combustión. Sin embargo, se debe considerar que los vehículos diesel tienen una menor emisión de monóxido de carbono (CO) en relación a los de gasolina, por lo que los beneficios de una medida de prohibición estarían sobre estimados por este concepto. Hasta el momento, no existe un método de valoración económica de las emisiones de CO debido a que no existe un nivel umbral de concentración o una relación dosis-respuesta directa entre la concentración ambiental y sus efectos en la salud.

TABLA 7: BENEFICIO POR TONELADA DE CONTAMINANTE (\$/TON)

Externalidad	$MP_{10}$	$NO_x$	$SO_2$
Beneficio salud	36.360.000	1.890.000	9.540.000
Beneficio visibilidad	1.370.000	70.000	360.000
Beneficio materiales	4.612.066	239.905	1.210.654

*Fuente:* CONAMA RM (2001), actualizados según la variación del IPC entre el año 2001 y el mes de junio del 2003.

#### 4.5. Costo del combustible

La Tabla 8 muestra los valores promedio de los precios de paridad de importación de la gasolina y el diesel entre los años 1991 y 2003. Tomando el promedio del período completo de 1991 al 2003, y utilizando las cifras de rendimiento de la Tabla 9, se puede calcular el mayor valor que tiene que pagar el país por utilizar un combustible más caro. De esta última tabla se puede observar que se asumió que el diesel tiene un rendimiento un 12% superior al de la gasolina. Se asume un valor para el dólar de \$700.

TABLA 8: PRECIOS DE PARIDAD DE IMPORTACIÓN (US\$/MIL LITROS)

Tipo combustible	1991-1995	1996-2000	2001-2003*	1991-2003*
Gasolina	176,1	195,1	241,6	197,3
Diesel	169,0	186,1	228,1	188,1
Diferencia porcentual promedio	-4,0%	-4,6%	-5,6%	-4,0%
Diferencial absoluta promedio (US\$/mil litros)	7,1	9,0	13,5	9,2

*Fuente:* Comisión Nacional de Energía.

\*Incluye hasta la semana del 4 de agosto del 2003.

TABLA 9: RENDIMIENTO DE VEHÍCULOS SEGÚN CILINDRADA (KM/LT)

Cilindrada	Gasolina	Diesel
Menor a 1.500 cc	13,5	15,1
Entre 1.500 y 2.000cc	11	12,3
Mayor a 2.000 cc	9	10,1

#### 4.6. Pérdida del excedente del consumidor

Para estimar la pérdida de excedente del consumidor que implica forzar a los usuarios a utilizar un combustible más caro, se utilizó la información de precios a público promedio del año 2003 de la Tabla 6, los kilómetros recorridos de la Tabla 5, los factores de rendimiento de la Tabla 9 e información sobre el precio de paridad de importación del diesel en el año 2003 sumado al margen de los distribuidores durante ese año<sup>10</sup>. Esta última información se obtuvo de la página web de la Comisión Nacional de Energía. Para simplificar el cálculo del cambio en el excedente se asume que la demanda es lineal entre los dos puntos  $Q_0$  y  $Q_1$  de la Figura 1.

#### 4.7. Impactos fiscales

Debido a que la gasolina tiene un impuesto específico mayor que el diesel, la imposición de una prohibición de la entrada de más vehículos livianos diesel y el consiguiente aumento de los vehículos a gasolina, gene-

<sup>10</sup> No se consideran los costos de transporte del combustible desde las refineras a la Región Metropolitana por lo que la pérdida en el excedente del consumidor está levemente sobrestimado.

ra un aumento en la recaudación fiscal. También habrá una diferencia en la recaudación de aranceles de importación y el IVA, pero estas diferencias serán de segundo orden y para los fines del presente estudio se ignoran<sup>11</sup>.

Para calcular los impactos fiscales se utilizó el valor promedio de la Unidad Tributaria Mensual del año 2003 (hasta agosto) igual a \$29.562. El impuesto específico al diesel es de 1,5 UTM por m<sup>3</sup> y gasolina de 6,0 UTM por m<sup>3</sup>. Para todos los escenarios se calculó la demanda adicional de cada combustible con y sin la prohibición y luego se calculó el impacto fiscal en cada caso.

## 5. Resultados

Las Tablas 10a-10c muestra los impactos sobre las emisiones de aplicar una prohibición a la entrada de más vehículos comerciales a diesel en Santiago. Se puede apreciar que en todos los escenarios hay una reducción significativa de los precursores de PM<sub>10</sub>, aunque hay un aumento en las emisiones de CO.

TABLA 10A: DISMINUCIÓN EMISIONES: ESCENARIO 1 (TON/AÑO)

Compuesto	2003	2004	2005	2006	2007
MP <sub>10</sub>	47,8	109,9	163,7	228,3	267,0
No <sub>x</sub>	430,7	990,6	1.475,8	2.058,1	2.407,5
SO <sub>2</sub>	193,1	444,2	661,8	922,9	1.079,5
CO	- 779,3	- 1.792,4	- 2.670,5	- 3.724,1	- 4.356,3

TABLA 10B: DISMINUCIÓN EMISIONES: ESCENARIO 2 (TON/AÑO)

Compuesto	2003	2004	2005	2006	2007
MP <sub>10</sub>	18,7	40,2	56,7	74,8	84,8
No <sub>x</sub>	253,8	545,7	769,5	1.015,6	1.151,0
SO <sub>2</sub>	89,4	192,2	271,0	357,7	405,4
CO	- 304,9	- 655,6	- 924,4	- 1.220,2	- 1.382,8

TABLA 10C: DISMINUCIÓN EMISIONES: ESCENARIO 3 (TON/AÑO)

Compuesto	2003	2004	2005	2006	2007
MP <sub>10</sub>	5,2	10,6	16,4	22,4	28,7
No <sub>x</sub>	70,5	144,6	222,3	304,0	389,7
SO <sub>2</sub>	24,8	50,9	78,3	107,1	137,3
CO	- 84,7	- 173,7	- 267,1	- 365,2	- 468,2

<sup>11</sup> Los cambios en la recaudación de estos impuestos serán proporcionales a las diferencias en los precios de importación de ambos tipos de combustibles. De la sección precedente se puede observar que las diferencias en estos costos son menores.

Utilizando los valores monetarios por tonelada de contaminación, la otra información de las secciones precedente y una tasa de descuento del 12%, es posible estimar el valor presente neto de prohibir la entrada de nuevos vehículos livianos a diesel. La Tabla 11 muestra los resultados para cada escenario utilizando un horizonte de evaluación de 5 años. Los beneficios de la medida ascienden a entre 7,9 mil millones de pesos (US\$11,3 millones de dólares) a 46,5 mil millones de pesos (US\$66,4 millones). De la Tabla se desprende que la pérdida de excedente del consumidor y el mayor costo del combustible no alcanzan a compensar los beneficios ambientales de la medida propuesta.

TABLA 11: VALOR PRESENTE NETO DE LIMITAR ENTRADA DE VEHÍCULOS LIVIANOS DIESEL EN SANTIAGO (MILLONES DE PESOS), 2003-2007

	Escenario 1 (alto crecimiento de parque diesel)	Escenario 2 (crecimiento medio de parque diesel)	Escenario 3 (crecimiento bajo de parque diesel)
Beneficio ambiental	61.373	31.073	9.409
Costo de mayor precio de combustible	-3.173	-1.079	-323
Pérdida de excedente del consumidor	-11.690	-3.974	-1.190
VPN total	46.509	26.021	7.897
VPN total en US\$ millones	66,4	37,2	11,3

Si el horizonte de evaluación se extiende indefinidamente, tomando los flujos del año 2007 como representativos de los siguientes años, el beneficio social aumenta a 31,6 mil millones de pesos hasta 297,9, dependiendo del escenario considerado (véase Tabla 12). Estas cifras equivalen a un total de entre US\$45,1 a US\$ 425,6 millones.

La Tabla 13 muestra la sensibilidad de los resultados anteriores al parámetro de elasticidad de demanda asumido. Esta Tabla muestra el valor presente neto del proyecto entre el año 2003 y 2007, expresado en dólares, para tres elasticidades distintas. Para facilitar las comparaciones, la primera fila de la Tabla 13 repite el resultado que se muestra de la Tabla 11. Se puede observar que los resultados no son muy sensibles a la elasticidad de demanda asumido, por lo que los resultados, en cuanto al beneficio social de prohibir la entrada de nuevos vehículos diesel en Santiago, es robusto a variaciones en este parámetro.

La recaudación fiscal aumentaría significativamente de aplicarse una medida como la que se propone en este artículo. En valor presente, la recaudación aumentaría entre 3.502 mil millones de pesos y 34.420 mil millones entre el año 2003 y 2007 (véase Tabla 14). En dólares estos resultados equivalen a US\$5 millones a US\$49,2.

TABLA 12: VALOR PRESENTE NETO DE LIMITAR ENTRADA DE VEHÍCULOS LIVIANOS DIESEL EN SANTIAGO (MILLONES DE PESOS), HORIZONTE INFINITO

	Escenario 1 (alto crecimiento de parque diesel)	Escenario 2 (crecimiento medio de parque diesel)	Escenario 3 (crecimiento bajo de parque diesel)
Beneficio ambiental	343.591	110.858	36.424
Costo de mayor precio de combustible	-9.758	-3.169	-1.031
Pérdida de excedente del consumidor	-35.946	-11.673	-3.797
VPN total	297.887	96.017	31.597
VPN total en US\$ millones	425,6	137,2	45,1

TABLA 13: VALOR PRESENTE NETO DE LIMITAR ENTRADA DE VEHÍCULOS LIVIANOS DIESEL EN SANTIAGO PARA DIFERENTES VALORES DE LA ELASTICIDAD DE DEMANDA (US\$), 2003-2007

Elasticidad de demanda	Escenario 1 (alto crecimiento de parque diesel)	Escenario 2 (crecimiento medio de parque diesel)	Escenario 3 (crecimiento bajo de parque diesel)
-0,2	66,4	37,2	11,3
-0,4	63,9	36,6	11,1
-0,8	58,7	35,5	10,8

TABLA 14: VALOR PRESENTE RECAUDACIÓN FISCAL

Cambio en la recaudación fiscal	Escenario 1 (alto crecimiento de parque diesel)	Escenario 2 (crecimiento medio de parque diesel)	Escenario 3 (crecimiento bajo de parque diesel)
VPN 2003-2007 (millones de pesos)	34.420	11.700	3.503
VPN 2003-2007 (millones de US\$)	49,2	16,7	5,0

## 6. Conclusiones

En este estudio se estimaron los costos y beneficios de restringir la entrada de vehículos diesel en la Región Metropolitana. Entre los beneficios se consideran los menores impactos en la salud de las personas (morbilidad y mortalidad) así como beneficios en visibilidad y otros impactos ambientales, producto de la reducción de emisiones que genera la medida. Entre los costos, se considera el mayor costo de producción o importación y menor rendimiento de la gasolina en relación al diesel, así como la posible pérdida en excedente del consumidor.

Los resultados muestran que en un horizonte de 5 años (2003 al 2007) la medida tiene un beneficio social neto de entre \$7,9 mil millones (US\$11,3 millones) y \$46,5 mil millones (US\$66,4 millones), dependiendo del escenario de crecimiento del parque de vehículos livianos diesel en Santiago. Si se asume que los beneficios del año 2007 se extienden indefinidamente, los beneficios de la medida suben a entre \$31,6 mil millones (US\$45,1 millones) y 297,9 mil millones (US\$425,6 millones).

Estos beneficios son explicados por una reducción significativa de las emisiones de material particulado y sus precursores, lo cual se traduce en menores impactos negativos en la salud de las personas en la Región Metropolitana. Los mayores costos de importación de gasolina y la pérdida de excedente del consumidor no alcanzan a compensar estos beneficios ambientales.

La recaudación fiscal también aumentaría con la restricción a la entrada de más vehículos livianos diesel. Nuestras estimaciones indican que el fisco perderá durante los próximos 5 años entre US\$5 y US\$49,2 millones en impuestos específicos a los combustibles como consecuencia de la compra preferencial de vehículos comerciales diesel.

Es probable que los beneficios netos estimados sean conservadores en relación a los verdaderos beneficios de la medida propuesta. En primer lugar, no se han considerado todos los contaminantes en la evaluación. Si bien el diesel genera menores emisiones de monóxido de carbono (CO), existen varios contaminantes adicionales para los cuales la gasolina es más limpia (por ejemplo los compuestos orgánicos volátiles (COV)).

Segundo, no se consideró en la evaluación que los precios de los vehículos diesel son superiores a los de gasolina para modelos comparables. En la medida que los vehículos diesel se importan exclusivamente por los beneficios financieros que otorga el uso de este combustible, la diferencial de costo de importación de los vehículos sería un beneficio social adicional de imponer una restricción a estos vehículos.

Finalmente, se debe enfatizar que la prohibición a la entrada de más vehículos livianos diesel en Santiago es una medida de segundo mejor. Lo óptimo sería eliminar la distorsión que genera la estructura impositiva actual, donde el combustible más contaminante, el diesel, paga un impuesto menor que otros combustibles menos contaminantes.

#### ANEXO:

##### METODOLOGÍA PARA EVALUAR LAS EMISIONES POR VEHÍCULO

El parque automotriz objetivo del presente estudio consiste en los vehículos comerciales livianos que utilizan como combustible gasolina sin plomo y diesel. Para la correcta evaluación de la emisión ocasionada por la circulación de estos vehículos se utiliza la misma metodología que la aplicada por el CENMA en su estudio del “Mejoramiento del Inventario de Emisiones de la Región Metropolitana”, de diciembre de 2000.

Las emisiones pueden ser divididas en cuatro tipos de fuentes, emisiones cuando el motor está estable (emisiones en caliente), las provenientes del funcionamiento del motor en frío (motor en proceso de calentamiento), las emisiones evaporativas de hidrocarburos y emisiones provenientes del consumo de combustible, que en este caso corresponden a los óxidos de azufre. En este estudio no se consideraron las emisiones evaporativas ya que actualmente no existen antecedentes para estimar este tipo de emisiones para vehículos diesel. Además, no existe una metodología para estimar el impacto de estas emisiones ni su valor económico.

En este anexo se calcularon las emisiones de cuatro contaminantes: monóxido de carbono (CO), material particulado menor a 10 microgramos (MP10), óxidos de nitrógenos (Nox) y dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>). Existen otros contaminantes generados por los vehículos, tales como los compuestos orgánicos volátiles (VOC), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), y amonio (NH<sub>3</sub>). Sin embargo, debido a que no existen cuantificaciones de los daños producidos por estos contaminantes ni del valor económico de los mismos, en este estudio no se incluyen en el cálculo de beneficios. Esto puede resultar en una subestimación o sobrestimación de los beneficios económicos de restringir los vehículos diesel ya que para algunos contaminantes los diesel contaminan menos, mientras que para otros (particularmente los VOC) la gasolina contamina menos.

*Emissiones en caliente:*

Tal como se mencionó anteriormente, estas emisiones provienen de la combustión interna del motor cuando éste se encuentra en condiciones estables. Los factores de emisión ocupados en este tipo de fuente se presentan en la Tabla A.1, la cual proviene del documento realizado por el CENMA.

En el caso de los vehículos que utilizan petróleo diesel como combustible y que tienen 2 o 3 años de antigüedad, tienen una tecnología más avanzada que los antiguos y por lo tanto sus factores de emisión son distintos. En este tipo de vehículos se han utilizado los factores de emisión del COPERT III para vehículos Euro I. En la Tabla A.2 se presentan los factores de emisión para los vehículos denominados Eco-Diesel.

TABLA A.1: FACTORES DE EMISIÓN EN CALIENTE

Categoría	Elemento	Factor de emisión (gr/km)	Fuente
Livianos comerciales a gasolina con convertidor catalítico < 3.5 ton	CO	$0,00060V^2 - 0,0475V + 2,2195$	COPERT II (93/59/EEC)
	Nox	$0,0000575V^2 - 0,00548V + 0,4880$	COPERT II (93/59/EEC)
V: velocidad del vehículo			

*Fuente:* CENMA (2000).

TABLA A.2: FACTORES DE EMISIÓN VEHÍCULOS ECO-DIESEL (GR/KM)

Elemento	Factor de Emisión (gr/km)
PM	$4,5E-05V^2 - 0,004885V + 0,1932$
CO	$22,3E-05V^2 - 0,026V + 1,076$
NO <sub>x</sub>	$24,1E-05V^2 - 0,0318V + 2,0247$
V: velocidad del vehículo	

*Fuente:* COPERT III (European Environmental Agency, 2000).

Un punto importante de destacar es que el petróleo diesel considerado en el desarrollo del factor de emisión tiene características diferentes al actualmente vendido en Chile, por lo que se necesita realizar una corrección a los factores presentados en la Tabla A.2. En el programa de la agencia europea, COPERT III, se presenta la siguiente ecuación y factores de corrección:

$$Fce_{\text{caliente}} = (Fcorr_{\text{comb}}/Fcorr_{\text{base}}) * e_{\text{caliente}}$$

donde:

- $Fce_{\text{caliente}}$ : Factor de emisión corregido con el uso de combustibles mejorados  
 $Fcorr_{\text{comb}}$ : Factor de corrección del nuevo combustible  
 $Fcorr_{\text{base}}$ : Factor de corrección de combustible base utilizado en cálculo factor de emisión  
 $e_{\text{caliente}}$ : Factor de emisión en caliente

Los factores de corrección resultantes en el caso del petróleo Diesel son los siguientes:

TABLA A.3: FACTORES DE CORRECCIÓN PARA LAS PROPIEDADES DEL DIESEL

Contaminante	Factor de corrección
CO	$-1,3250726+0,003037 * DEN - 0,0025643 * PAH - 0,015856 * CN + 0,0001706 * T_{95}$
NOx	$1,0039726 - 0,0003113 * DEN + 0,0027263 * PAH - 0,0000883 * CN - 0,0005805 * T_{95}$
PM	$(-0,3879873 + 0,0004677 * DEN + 0,0004488 * PAH + 0,0004098 * CN + 0,0000788 * T_{95}) * (1 - 0,015 * (450 - S) / 100)$

Donde: CN: Número cetano  
 DEN: Densidad a 15 °C (kg/m<sup>3</sup>)x  
 S: Contenido de azufre en ppm  
 T<sub>95</sub>: Temperatura final de destilación (°C)  
 PAH: Contenido de Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos en %

Fuente: COPERT III (European Environmental Agency, 2000).

Las características del diesel utilizado en el documento europeo y el correspondiente al vendido en la Región Metropolitana, denominado Diesel Ciudad son las siguientes:

TABLA A.4: PROPIEDADES DEL DIESEL

Propiedad	Diesel base	Diesel ciudad
Número cetano	51	45
Densidad a 15 ° C (kg/m <sup>3</sup> )	840	870-830
T <sub>95</sub> (°C)	350	282-338
PAH (%)	9	10
Azufre (ppm)	400	300

Fuente: COPERT III, COPEC S.A.

Es importante resaltar que los factores de emisión presentados anteriormente dependen de la velocidad de circulación de los vehículos, por lo cual se ha utilizado una velocidad promedio de circulación de 33,8 km/hr. Este valor corresponde al utilizado en el circuito de la US-EPA, FTP75.

Luego de evaluados a la velocidad adecuada se tienen que los factores de emisión de los distintos tipos de vehículos considerados en el presente estudio son:

TABLA A.5: FACTORES DE EMISIÓN EVALUADOS (gr/km)

Uso	Combustible	MP	CO	NOx
Comercial liviano	Sin plomo	0,000	1,299	0,368
Comercial liviano	Eco-diesel	0,082	0,525	1,240

Fuente: Estimación propia según explicación contenida en el texto.

### Emisiones en frío

Éstas corresponden a las emisiones producto de la combustión interna durante la etapa de calentamiento del vehículo, debido a que el motor funciona a temperaturas menores que las de diseño.

La fórmula para el cálculo de la emisión en frío es:

$$E_{frío} = FE_{cal} * (FL_{yfrío} * Km_a) * \left( \frac{e_{frío}}{e_{cal}} - 1 \right)$$

Donde:

- $E_{\text{frío}}$  : Emisión en frío  
 $FE_{\text{cal}}$  : Factor de emisión en caliente  
 $FL_{\text{vfrío}}$  : Fracción de los kilómetros que son recorridos en frío  
 $Km_a$  : Kilómetros anuales recorridos  
 $e_{\text{frío}}/e_{\text{cal}}$  : Razón “emisión en frío / emisión en caliente”

La razón  $e_{\text{frío}}/e_{\text{cal}}$  varía con las características del motor y la tecnología utilizada en el vehículo. Las Tablas A.6 y A.7 presentan las pertinentes para los vehículos con convertidor catalítico y diesel.

La temperatura media considerada fue de 14,6 °C y se calculó como el promedio aritmético de las temperaturas mensuales. La media mensual corresponde al promedio aritmético de la temperatura máxima y mínima registrada.

TABLA A.6:  $e_{\text{frío}}/e_{\text{caliente}}$  PARA VEHÍCULOS CON CONVERTIDOR CATALÍTICO

Elemento	Categoría	$e^{\text{cold}}/e^{\text{caliente}} = A*V+B*t_a+C^1$		
		A	B	C
CO	cc < 1,4 l	0,538	-0,373	-6,24
	1,4 l < cc < 2,0 l	0,299	-0,286	-0,58
	cc > 2,0 l	0,193	-0,194	0,305
NO <sub>x</sub>	cc < 1,4 l	5,13E-02	2,34E-02	0,616
	1,4 l < cc < 2,0 l	4,84E-02	2,28E-02	0,685
	cc > 2,0 l	3,75E-02	1,72E-02	0,728

V: velocidad del vehículo  
 $t_a$ : temperatura ambiente

Fuente: COPERT III (European Environmental Agency, 2000).

TABLA A.7:  $e_{\text{frío}}/e_{\text{caliente}}$  PARA VEHÍCULOS DIESEL

Elemento	$e^{\text{cold}}/e^{\text{caliente}}$
CO	1,9-0,03*t <sub>a</sub>
NO <sub>x</sub>	1,3-0,013*t <sub>a</sub>
MP	3,1-0,1*t <sub>a</sub>

$t_a$ : temperatura ambiente

Fuente: COPERT III (European Environmental Agency, 2000).

La proporción del viaje realizada con el motor en frío es muy difícil de estimar ya que depende de factores tales como la velocidad y la temperatura ambiente. De acuerdo a la experiencia de CONAMA RM, se recomienda utilizar una distancia de 3 kilómetros para el calentamiento del motor. Además tomando la información presentada en el documento del CENMA en cuanto a la distancia media recorrida por viaje por cada tipo de vehículo, se tiene que la fracción recorrida en frío es la que se presenta en la Tabla A.8.

Debido a que no se cuenta con la información referente a los kilómetros medios recorridos por viaje para los vehículos comerciales que utilizan petróleo Diesel como combustible, se consideró que este valor tendría la misma relación que la existente entre los kilómetros totales anuales recorridos por un vehículo comercial con plomo y con diesel, es decir, 97%. Considerando este supuesto, se obtiene el porcentaje presentado en la siguiente tabla:

TABLA A.8: FRACCIÓN DE KMS RECORRIDOS EN FRÍO Y EN CALIENTE POR TIPO DE VEHÍCULO

Tipo	Combustible	Km. por viaje	Km. en frío	% en frío	% en caliente
Comercial liviano	Sin plomo	14,3	3	21%	79%
Comercial liviano	Diesel	14,3	3	21%	79%

*Fuente:* Elaboración propia.

### *Emissiones de SO<sub>2</sub>*

De acuerdo a la información del COPERT III, las emisiones de SO<sub>2</sub> dependen exclusivamente del consumo de combustible de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$ES = 2 * k * FC$$

Donde: k: contenido relativo de sulfuro en el combustible (kg/kg combustible) y FC corresponde al consumo total de combustible del vehículo.

## REFERENCIAS

- CENMA. “Mejoramiento del Inventario de Emisiones de la Región Metropolitana”. Centro Nacional del Medio Ambiente, diciembre, 2000.
- CONAMA Región Metropolitana. “Análisis General del Impacto Económico y Social del Anteproyecto de Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana”. Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, agosto, 2001.
- European Environmental Agency. COPERT III, Computer Programme to calculate Emissions from Road Transport, Methodology and Emission Factors (Version 2.1), noviembre, 2000.
- Instituto Nacional de Estadísticas. “Parque de Vehículos en Circulación”. Santiago, varios años. □

## **MÉTODO DE SELECCIÓN Y RESULTADOS ACADÉMICOS:**

ESCUELA DE INGENIERÍA DE  
LA UNIVERSIDAD DE CHILE\*

**Ronald Fischer y Andrea Repetto**

En este trabajo se estudia la capacidad predictiva de rendimiento académico que tienen los distintos componentes del sistema de admisión a la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile que se utilizó durante el período 1994 y 2002. Los resultados del estudio indican que las notas de educación media y las pruebas específicas de física y matemáticas tienen una capacidad predictiva importante y estable a lo largo de los estudios de ingeniería, y que el efecto conjunto de las pruebas específicas es aproximadamente el doble del efecto de las notas. La prueba de aptitud matemática (PAM) no exhibe un poder predictivo independiente, lo que aparentemente se puede explicar por el restringido rango de puntajes entre quienes ingresan a la Escuela de Ingeniería. Por otro lado, los resultados en la prueba SIMCE obtenidos por el colegio de origen son significativos, lo que parece indicar que la capacidad predictiva de las notas de la enseñanza media depende de los resultados del colegio en la prueba SIMCE.

---

RONALD FISCHER. Ph. D. en Economía, University of Pennsylvania. Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile. Profesor-Investigador del Centro de Economía Aplicada (CEA), Depto. Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

ANDREA REPETTO. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor asistente del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

\* Agradecemos los datos suministrados por Patricio Poblete y la ayuda de Loreto Arenas. También agradecemos a Carmen Le Foulon por los datos a nivel nacional utilizados en las comparaciones. Harald Beyer y los participantes en un seminario del CEA (Centro de Economía Aplicada) nos dieron valiosas sugerencias. Por último, Martín Osorio y David Rappaport fueron excelentes ayudantes de investigación. Este trabajo contó con el apoyo de una donación de la Fundación Hewlett.

## 1. Introducción

Las recientes controversias sobre el mecanismo de selección apropiado para ingresar a la universidad han dejado al descubierto la notoria ausencia de estudios sobre el tema, a pesar de la rica experiencia de treinta años de un sistema de selección que casi no ha sufrido cambios. Es por lo tanto urgente disponer de estudios que permitan tomar decisiones informadas acerca de los efectos del actual sistema, y así decidir si un cambio de estrategia es deseable. Este trabajo contribuye a esta línea con una descripción del poder explicativo de los distintos componentes del sistema de admisión a la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile.

Desde el punto de vista de estudiar el efecto de los puntajes de entrada sobre el rendimiento, el hecho de ser un estudio restringido a un grupo de alumnos sometidos a exigencias similares es una ventaja. Durante los primeros dos años y medio, los alumnos toman los mismos cursos, por lo que las comparaciones de rendimiento son más fáciles.

Los resultados se refieren a todos los alumnos ingresados en el período 1994-2002, y son un análisis preliminar, en el sentido que no se ha aprovechado toda la riqueza contenida en los datos, sino que sólo se trata de responder a preguntas acotadas sobre la relación entre las capacidades del postulante, medidas en base a los mecanismos de admisión a la Escuela de Ingeniería, y los resultados que los alumnos obtienen en ella. Es claro que los resultados están censurados, porque sólo se dispone de los resultados de quienes fueron admitidos y no los de toda la población. Si todos los interesados hubieran podido ingresar, habría sido posible estimar mejor el efecto de mayores puntajes. Este problema es especialmente grave en lo que se refiere a la prueba de aptitud matemática. En el año 2002, por ejemplo, el puntaje promedio de entrada en esta prueba fue de 791 puntos. Esto significa que los alumnos que ingresaron se encontraban en el 2% superior de la población de alumnos y que la varianza disponible en la muestra es menos de un 25% de la varianza en los datos originales<sup>1</sup>.

En este sentido, es natural esperar que la influencia de los distintos indicadores usados en la selección sea relativamente baja, pues buena parte del poder explicativo de los puntajes se pierde en el umbral de entrada a la Escuela de Ingeniería, y que sean otros factores los que expliquen gran parte de la varianza de los resultados de los alumnos. En otras palabras,

---

<sup>1</sup> Los alumnos que ingresan pertenecen al 5% superior de los estudiantes que toman la prueba de conocimientos específicos de matemática. Este es su grupo de referencia, pues son quienes pueden postular a carreras de ingeniería.

mientras más severo sea el proceso de selección, se hacen relativamente más importantes en el desempeño posterior al ingreso las variables que no forman parte del proceso de selección. A pesar de esta grave desventaja, los datos son interesantes pues todos los alumnos en la muestra se ven sometidos a exigencias similares, a diferencia del caso de un estudio basado en todos los alumnos admitidos a una universidad, los que enfrentan una gran varianza en la dificultad de los cursos en las distintas carreras<sup>2</sup>.

Existen distintas formas de medir el desempeño, y en este informe utilizamos varias de ellas. A pesar de esto, los resultados son bastante uniformes, en el sentido de no afectar las conclusiones en forma sustancial, lo que permite tener confianza en la robustez de las estimaciones. Consideramos medidas tales como el porcentaje de repeticiones de cursos, las notas ponderadas en el primer año y a lo largo de la carrera, y el porcentaje de avance respecto a los hitos en cada año de la carrera<sup>3</sup>.

Nuestros resultados indican que el puntaje de ingreso es un buen indicador del rendimiento de los alumnos. Dentro de las componentes del puntaje de ingreso que explican el desempeño, son claves los efectos de las notas de la educación media (NEM), de la prueba específica de matemáticas (PEM) y de la prueba específica de física (PEF), ya que son significativas y con un efecto importante en el rendimiento en cada caso. En cambio, los demás componentes del puntaje, la prueba de aptitud matemática (PAM), la prueba de aptitud verbal (PAV) y la prueba de historia y geografía (HYG) son significativas en regresiones con algunas variables de desempeño y no en otras, y en general tienen menos impacto sobre los resultados finales. El bajo poder explicativo de la PAM se debe, probablemente, a su escasa varianza en los datos. Se debe notar que su correlación con los indicadores de rendimiento, corregida por la restricción de rango, es bastante alta, y es la mayor de todas las correlaciones de componentes del mecanismo de selección y las variables de resultados de los alumnos. Esto no es demasiado relevante, sin embargo, pues el efecto de la PAM desaparece en

---

<sup>2</sup> Este problema puede resolverse en cierta medida usando variables *dummy*.

Para algunos resultados y controversias en esta área, véase R. Aravena, G. del Pino y E. San Martín, "Capacidad Predictiva de la PAA" (2003), pp. 203-217; así como B. Vial y R. Soto, "¿Predice la PAA el Rendimiento o Éxito en la Universidad?" (2002), pp. 24-27.

<sup>3</sup> Hemos, además, analizado el porcentaje de alumnos que egresan en seis, siete y ocho años. Los resultados no son tan robustos como los que se refieren a las otras variables de rendimiento. Es posible que esto se deba a que las exigencias del proceso de titulación en la Escuela de Ingeniería variaron durante el período de análisis. Asimismo, es posible que los mejores alumnos reciban buenas ofertas laborales antes de graduarse o que realicen memorias más difíciles, por lo que tardarían más en titularse. Los resultados de este análisis, no reportados en el trabajo, se encuentran disponibles a través de los autores.

una regresión, ya que su efecto predictivo está probablemente incorporado en los de la PEM y PEF.

Otro resultado interesante es que la combinación de las pruebas específicas de física y matemáticas tiene normalmente más poder predictivo que las notas de la enseñanza media y en el caso de algunas variables de desempeño, este poder es el doble del original. Por último, el efecto de estas pruebas y de las notas de la educación media se reduce en la medida en que los alumnos avanzan en la carrera. Otro grupo de factores que podrían ser de interés son los aspectos socioeconómicos. En un trabajo reciente se muestra que los resultados difieren entre alumnos de distintos segmentos socioeconómicos, pero que las diferencias, aunque significativas, no son importantes y son de no más de dos décimas en los promedios ponderados a lo largo de la carrera<sup>4</sup>.

Este resultado muestra que las componentes tradicionales del proceso de admisión son capaces de seleccionar alumnos en forma homogénea, independientemente de su condición socioeconómica.

Resulta interesante analizar en más detalle la influencia de las NEM en el rendimiento. Existen proposiciones para elevar la influencia de este indicador en la ponderación de entrada a las universidades. Por su parte, los críticos a estas propuestas han señalado que las notas de distintos colegios no son comparables y que aumentar su ponderación en el puntaje incentivará la inflación de notas. Este trabajo presenta evidencia que muestra que la calidad del colegio, medida por el promedio del colegio en las pruebas SIMCE, tiene un impacto importante en los resultados de los alumnos<sup>5</sup>. Tal vez más relevante aún, este efecto se mantiene a lo largo de la carrera. Dado que el SIMCE promedio mide la capacidad que tiene el colegio de entregar conocimientos a los alumnos, el hecho que su efecto no esté subsumido en el promedio de notas indica que las notas no miden lo mismo. En consecuencia, si se desea aumentar la capacidad predictiva de los puntajes de entrada, deberían corregirse los promedios de notas mediante el puntaje SIMCE del colegio de origen del alumno. Una corrección de este tipo tendría el sano efecto de reducir los incentivos a la inflación de notas.

Se debe destacar que el SIMCE no es una manera de reflejar el nivel socioeconómico de los alumnos. La correlación entre el nivel socioeconómico del alumno, de acuerdo a una clasificación realizada por el Servicio de Bienestar Estudiantil de la Escuela de Ingeniería, y el SIMCE del colegio de origen es de sólo 0,18 (aunque es significativa). Esto indica que incorpo-

---

<sup>4</sup> Loreto Arenas, "Estudio de los Factores Explicativos del Rendimiento Académico de los Alumnos de la Escuela de Ingeniería y Ciencias de la Universidad de Chile" (2003).

<sup>5</sup> Se utilizó la prueba SIMCE de 1998.

rar el SIMCE o una variable equivalente para corregir las notas de los colegios no tendría un efecto discriminador desde el punto de vista socioeconómico.

## 2. Los datos

Los datos representan a todos los alumnos que ingresaron a la Escuela de Ingeniería durante el período 1994-2002, es decir, más de cinco mil alumnos. De estos alumnos se dispone información sobre: i) puntaje de ingreso y sus componentes; ii) el código de cada curso tomado, su nota y el número de créditos del curso<sup>6</sup>; iii) la carrera en que está inscrito el alumno; iv) la situación actual del alumno (activo o inactivo), v) el año de ingreso; vi) el puntaje SIMCE del colegio del que proviene, y otras variables que no han sido utilizadas hasta ahora, tales como la procedencia, el grupo socioeconómico y el colegio donde estudió. Los puntajes asociados a NEM están reescalados a la escala que se utiliza para calcular el puntaje de ingreso.

Se han eliminado los alumnos actualmente en programas de magister de la muestra, aunque esto no excluye a los alumnos que están simultáneamente siguiendo la carrera y el magister. Así, aquellos buenos alumnos que son capaces de tomar cursos de postgrado mientras siguen sus carreras no han sido excluidos. Este mecanismo tiene la ventaja de eliminar de los datos a alumnos que están en los programas de magister y ya están graduados, posiblemente de otras universidades, y que por lo tanto introducirían ruido en la muestra. Por otro lado, esta regla excluye a alumnos que han completado licenciaturas (pero no poseen título profesional) y que están tomando magísteres científicos. Su exclusión sesga nuestros resultados en la medida que se trate de buenos alumnos; sin embargo, su número debería ser pequeño.

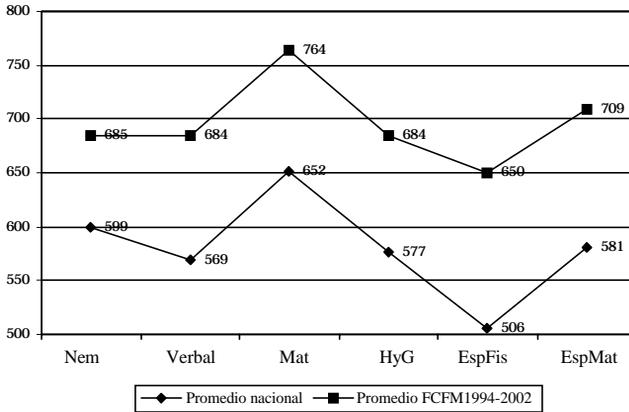
Como se observa en la Figura 1, el perfil de los alumnos que ingresan a la Escuela de Ingeniería es bastante distinto al perfil de la población que tomó las específicas de física y matemáticas (10.011 individuos en 2001), que de por sí representa un grupo por encima del promedio nacional<sup>7</sup>. Es interesante observar, además, que la varianza de los puntajes de los

---

<sup>6</sup> En aquellos casos en que el alumno repite o elimina el curso, no se le pone nota en la Escuela de Ingeniería, sino que simplemente se marca la eliminación (E) o repetición (R). Por lo tanto, hemos debido hacer análisis de sensibilidad respecto a distintos supuestos para las notas que el alumno se hubiera sacado en aquellos cursos que repitió o eliminó.

<sup>7</sup> En particular, este grupo de alumnos tiene un puntaje en la PAA de matemáticas que es más de una desviación estándar superior al promedio nacional entre los alumnos que tomaron las pruebas específicas relevantes.

FIGURA 1: PUNTAJES ALUMNOS FCFM VERSUS PROMEDIOS DE ALUMNOS QUE TOMARON PRUEBAS ESPECÍFICAS



alumnos ingresados es mucho menor que las varianzas tomando el universo de todos los alumnos que dieron las pruebas. Como se observa en el Cuadro 1, en el caso de PAM, la desviación estándar en la muestra de los alumnos es un 25% de la varianza total, el caso más extremo. Este es uno de los motivos para el poco poder explicativo de la PAM, a menos que se corrija por la restricción de rango. El otro motivo es que el puntaje de la PAM y de la PEM tienen una alta correlación<sup>8</sup>.

CUADRO 1: DISPERSIÓN PUNTAJES FCFM Y PUNTAJES PROMEDIOS NACIONALES

Prueba	$s$ FCFM	$s$ nacional <sup>1</sup>	Razón
NEM	74,73	104,95	0,71
PAV	56,28	106,51	0,53
PAM	33,64	136,09	0,25
PEM	49,31	118,95	0,42
PEF	65,06	98,60	0,66
HYG	64,76	110,55	0,59

1 :  $s$  nacional, sobre alumnos que tomaron todas las pruebas.

*Fuente:* Datos nacionales entregados por Carmen Le Foulon, del Centrod de Estudios Públicos.

<sup>8</sup> De acuerdo a datos entregados por Carmen Le Foulon (Centro de Estudios Públicos), la correlación de Pearson entre la PAM y la PEM entre los alumnos con más de 450 puntos es de 0,80.

El Cuadro 2 presenta la matriz de correlación entre los distintos componentes del sistema de admisión al sistema universitario en la Escuela de Ingeniería. Como era de esperar, la mayor parte de estas correlaciones son positivas y significativas, de modo que alumnos con buen desempeño en una prueba tienden a tener un buen desempeño en las otras. Las correlaciones más altas son entre la PEM y la PAM y entre la PEM y la PEF que alcanzan el 50%. Es interesante notar que las notas de enseñanza media están negativamente correlacionadas con la PEM y la PEF, y que no están correlacionadas con la PAM. Este último resultado puede ser explicado por la baja variación que presenta la PAM en estos datos.

CUADRO 2: CORRELACIONES ENTRE COMPONENTES SISTEMA DE SELECCIÓN

Prueba	NEM	PAV	PAM	PEM	PEF	HYG
NEM	1					
PAV	.122	1				
PAM	.047	.172	1			
PEM	-.044	.100	.494	1		
PEF	-.082	.176	.298	.512	1	
HYG	.126	.327	.150	.154	.203	1

Nota: Todas las correlaciones son significativas al 1%.

Durante el período, los puntajes de entrada han aumentado en forma significativa. Al mismo tiempo, ha aumentado la cantidad de alumnos que toma las pruebas de ingreso a la universidad (incluyendo cada vez a alumnos menos calificados), por lo que el aumento en los puntajes podría deberse a esta expansión. Sin embargo, el aumento de los puntajes también es relativo a otras facultades de ingeniería, lo que indica que la mejora en los puntajes no es un fenómeno estadístico. Otro punto a considerar es que en el año 1996 se redujo el ingreso en doscientos puestos (ver Cuadro 3). El aumento en los puntajes continuó en forma posterior, pese a que el número de alumnos se ha mantenido constante desde entonces, lo que no se explica por el cambio en el tamaño de la cohorte admitida<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Desde mediados de los 90, la facultad ha enfatizado la calidad de los alumnos que entran y creó un departamento dedicado a la promoción de la facultad entre los alumnos de enseñanza media. Asimismo, en los últimos años de la muestra se redujeron los conflictos en la Universidad de Chile (paros y protestas estudiantiles), y se elevó la calidad académica de la Escuela de Ingeniería.

CUADRO 3: ENTRADA DE ALUMNOS Y PUNTAJE, 1994-2002

Año	# alumnos	Último puntaje	Puntaje prom.	Notas Año 1	Avance 1er año
1994	766	635	677	2,67	0,56
1995	783	639	675	2,66	0,55
1996	564	654	681	3,08	0,64
1997	585	670	698	3,65	0,75
1998	557	678	702	3,59	0,75
1999	563	663	708	4,32	0,86
2000	557	690	715	3,81	0,78
2001	541	696	723	3,83	0,78
2002	554	696	722	3,53	0,73

### 2.1. Indicadores de desempeño

Durante los tres primeros años en la Escuela de Ingeniería, los alumnos deben tomar cursos en un plan común que admite pocas elecciones de cursos. En particular, durante el primer año, los alumnos son asignados aleatoriamente a secciones, por lo que ni siquiera pueden elegir entre secciones con distinto profesor. En los años siguientes, los alumnos son ranqueados de acuerdo a su rendimiento académico, y los cursos se llenan de acuerdo a este ranking, es decir, los mejores alumnos de cada nivel pueden elegir su profesor. Los indicadores de desempeño utilizados son:

*Promedio ponderado primer año o de la carrera.* Definido como la suma de las notas en cursos aprobados multiplicadas por la cantidad de créditos o unidades docentes (UD) del curso, dividida por la cantidad de UD de todos los cursos que ha tomado el alumno. Esto es equivalente a suponer que el alumno se sacó un cero en los cursos que eliminó o repitió<sup>10</sup>.

*Porcentaje de créditos reprobados o eliminados en la carrera.* Esta variable es el número de UD reprobadas o eliminadas sobre UD totales.

*Porcentaje de avance en el año i-ésimo.* En el primer año los alumnos deberían aprobar 80 créditos, y en los años siguientes deberían aprobar cien créditos al año. Cumpliendo estos hitos, los alumnos se graduarían en el plazo esperado. Este indicador se define para cada alumno como el

<sup>10</sup> Como alternativa para determinar la sensibilidad de los resultados, repetimos el proceso suponiendo que las notas en cursos eliminados o reprobados fue un 3,9. Los resultados son similares (salvo por la magnitud de los parámetros), lo que demuestra que el supuesto elegido no influye en las conclusiones.

porcentaje de logro de estas metas. Puede ser mayor que uno para alumnos que hayan hecho algunos de los programas de la Escuela de Ingeniería para alumnos de enseñanza media, o para alumnos que tomen y aprueben muchos créditos.

*Probabilidad de cumplimiento de hitos.* Ésta es una variable binaria que indica si el alumno ha cumplido el número de créditos definido en el plan de la facultad. Esta variable se define para cada año que el alumno está en la Escuela de Ingeniería.

El Cuadro 4 provee una descripción de los datos utilizados como indicadores de rendimiento. Se observa, por ejemplo, que el promedio de notas es de un 5,05 para los cursos aprobados, y que el máximo promedio es de 6,53<sup>11</sup>. También se observa que la tasa de cumplimiento del programa aumenta desde 0,71 a 0,81 a medida que los alumnos avanzan en la carrera, lo que puede deberse a un fenómeno de selección: los alumnos que salen son los que tienen más problemas. El Cuadro 3 muestra que no existe una relación directa entre la calidad de una cohorte (medida por el puntaje de ingreso) y las notas o el grado de avance en la carrera en el primer año. Una última cifra interesante es el porcentaje de cursos repetidos o eliminados: aproximadamente un 29% de los cursos está en esa categoría.

La Figura 2 muestra la relación entre el puntaje de ingreso y el rendimiento, medido como el promedio de notas ponderados para la muestra de todos los alumnos<sup>12</sup>. Se aprecia que existe una fuerte relación positiva entre ambas variables, lo que indica que a mayor puntaje los resultados de los alumnos son efectivamente mejores. Sin embargo, la relación no es precisa, y existe mucha variabilidad en los resultados<sup>13</sup>.

Para examinar en más detalle los resultados, usamos gráficos de tipo caja<sup>14</sup>. Las Figuras 3(a)-3(d) muestran en forma gráfica la importancia de la

<sup>11</sup> Los promedios que incluyen a todos los cursos dependen de la nota que se les asigne a los cursos repetidos o eliminados. Con un cero, se tiene un 3,55, con un 3,9 se tiene un 4,72.

<sup>12</sup> Los puntos en 0 son alumnos que se retiran sin aprobar ninguna UD.

<sup>13</sup> Aunque la figura parece indicar la existencia de una relación no lineal entre puntaje de ingreso y rendimiento, lo que ocurre es que en los puntajes más bajos aumenta la varianza. Esto se ve más claramente en la Figura 3(e), en que la línea gruesa en cada intervalo corresponde a la mediana de los datos en el intervalo, y la dispersión de los datos se muestra en el tamaño de las barras. Por último, al introducir términos de orden mayor en las regresiones de la sección 3, éstas pierden significancia.

<sup>14</sup> En las figuras que siguen, se ha dividido el rango de las abscisas en veinte categorías de igual ancho de los puntajes, desde el menor al mayor. Cada intervalo contiene un número diferente de observaciones. La caja muestra el rango que cubre desde el 25% inferior al 75% inferior de los datos. La línea horizontal oscura es la mediana de los datos en la celda. Las líneas que salen de la caja muestran los valores adyacentes. El valor adyacente superior es la mayor observación menor o igual al percentil 75 más 1,5 veces el rango

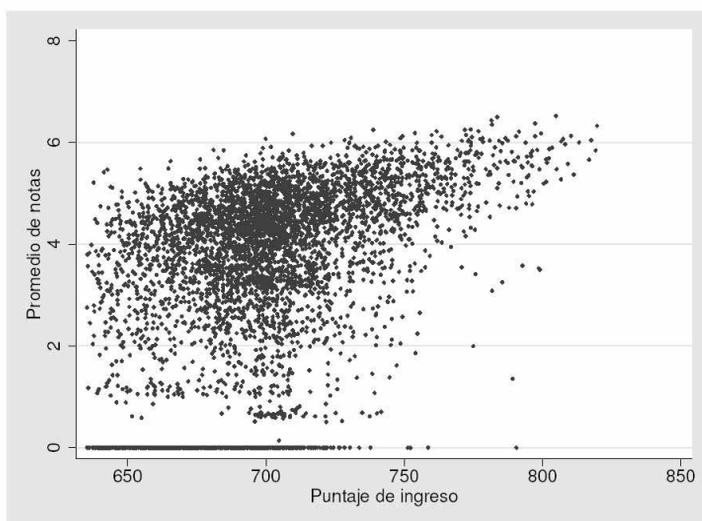
CUADRO 4: RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS

Variable	# obs.	Promedio	Desv. Est.	Mínimo	Máximo
Año de Ingreso a la Facultad	5062	-	-	1994	2002
Promedio, cursos aprobados	4222	5,05	0,37	4,00	6,53
Promedio ponderado <sup>1</sup>	4846	3,55	1,74	0,00	6,53
Promedio ponderado <sup>2</sup>	4846	4,72	0,50	3,90	6,53
Fracción cursos R/E	4846	0,29	0,33	0,00	1,00
Fracción de avance 1er año	4846	0,71	0,38	0,00	1,98
Fracción de avance 2do año	3757	0,78	0,23	0,00	1,33
Fracción de avance 3er año	3041	0,80	0,19	0,16	1,21
Fracción de avance 4to año	2522	0,80	0,18	0,23	1,21
Fracción de avance 5to año	2020	0,81	0,19	0,19	1,29
Fracción de avance 6to año	1568	0,81	0,18	0,17	1,22
Cumpl. 1er año	5062	0,55	0,50	0,00	1,00
Cumpl. 2do año	3757	0,19	0,40	0,00	1,00
Cumpl. 3er año	3041	0,16	0,37	0,00	1,00
Cumpl. 4to año	2522	0,16	0,37	0,00	1,00
Cumpl. 5to año	2020	0,18	0,38	0,00	1,00
Cumpl. 6to año	1568	0,11	0,32	0,00	1,00

<sup>1</sup> Usando nota 0,0 en casos de repetición o eliminación de un curso.

<sup>2</sup> Idem, usando 3,9 en caso R/E.

FIGURA 2: PUNTAJE DE INGRESO Y PROMEDIO PONDERADO DE NOTAS



PEM y las NEM en el rendimiento de los alumnos. Aunque los datos tienen mucha dispersión, es notable lo bien que se comporta la media en cada intervalo, y cómo efectivamente se observa que a mayor puntaje NEM o PEM, el punto mediana de cada celda sigue la tendencia esperada: mayor puntaje implica menor tasa de repetición y mejores promedios de notas<sup>15</sup>.

Por último, las Figuras 3(e)-3(f) muestran el efecto del puntaje de ingreso sobre el rendimiento. Claramente, mayores puntajes están asociados a mejores rendimientos. Esto se observa también al usar como variable de rendimiento el porcentaje de avance para cada año de la carrera, como se observa en las Figuras 4(a)-4(f). En particular, en el caso de alumnos con altos puntajes de ingreso, virtualmente todos completan las 80 UD correspondientes al primer año, y los casos que no lo hacen son tan pocos que no es posible calcular la dispersión de los datos (Figura 4(a))<sup>16</sup> el primer año. Es decir, la probabilidad de cumplimiento de hitos está positivamente relacionada con el puntaje de ingreso a la facultad. Además, es importante notar que el efecto del puntaje de entrada sobre el rendimiento persiste a lo largo de la carrera<sup>17</sup>.

Los resultados de las figuras pueden también ser resumidos en matrices de correlación entre los distintos indicadores de rendimiento y las pruebas del sistema de selección. El Cuadro 5 muestra la correlación simple entre estas variables y la correlación corregida de acuerdo al criterio de Pearson-Lawley<sup>18</sup>. No importa cómo se mida el desempeño de los alumnos, la correlación entre ellas y las pruebas de selección y las notas de enseñanza media son significativas (al 1%) y poseen el signo esperado. Las correla-

---

intercuantil (la diferencia entre el percentil 75 y el 25). El valor adyacente inferior es la menor observación mayor o igual al percentil 25 menos 1,5 veces el rango intercuantil. Los círculos representan puntos mayores o menores a los respectivos valores adyacentes y corresponden a *outliers* según la definición de Tukey (1977), *Exploratory Data Analysis*, Addison-Wesley.

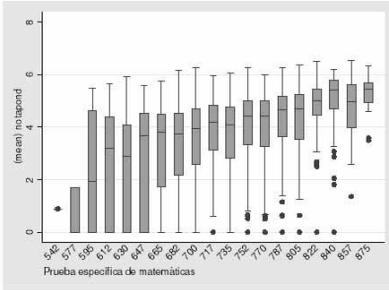
<sup>15</sup> Al hacer figuras similares para la PAM, aunque el promedio de cada intervalo predice el rendimiento de los alumnos, la varianza es tan grande en relación al poder predictivo del promedio en cada intervalo de puntajes, que la PAM no posee capacidad explicativa en este grupo de alumnos.

<sup>16</sup> En la Figura 4a, casi todos los alumnos de altos puntajes están en la mediana, la que está ubicada justamente en el valor 1, por lo que no se distingue fácilmente. Los demás puntos corresponden a los *outliers*, o sea, esporádicos casos extraños.

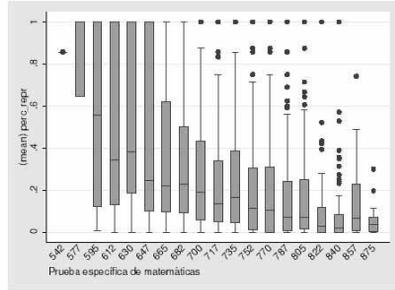
<sup>17</sup> El sexto año los alumnos se encuentran realizando la memoria. Este proceso solía tener una duración muy variable (los buenos alumnos tomaban temas de memoria más complejos, por ejemplo), lo que tal vez explica la menor predictibilidad de los resultados para ese año.

<sup>18</sup> Cuando una variable está restringida en su rango, como la PAM en la muestra de la Escuela de Ingeniería, su correlación con otras variables está atenuada. La corrección permite obtener una mejor medida de la correlación poblacional. Usamos los datos del universo de personas que dieron las PEM y PEF y obtuvieron al menos 450 en todas las pruebas para hacer la corrección.

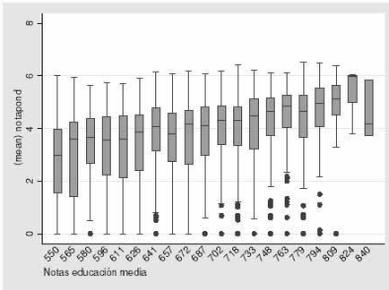
FIGURA 3: PREDECIBILIDAD DEL RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS



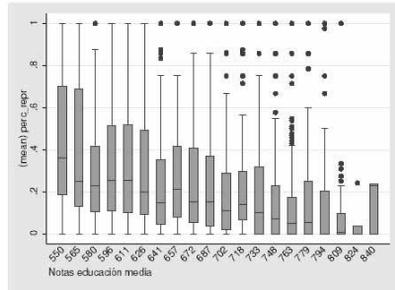
(a) Notas ponderadas y PEM



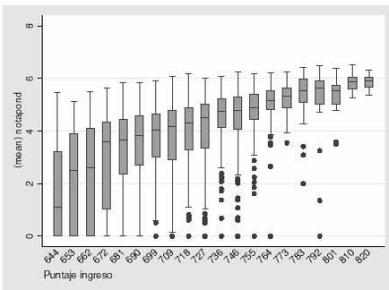
(b) Porcentaje R/E y PEM



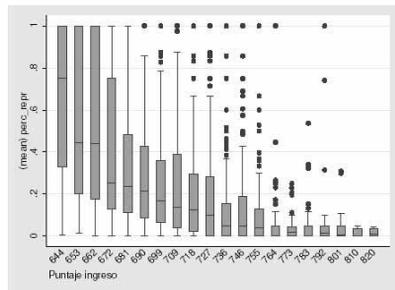
(c) Notas ponderadas y NEM



(d) Porcentaje R/E y NEM

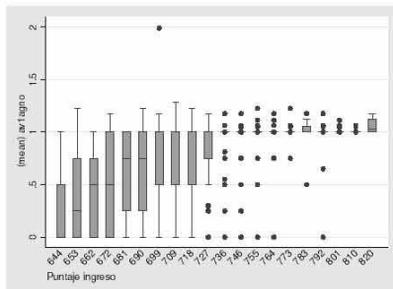


(e) Promedio ponderado y puntaje de ingreso

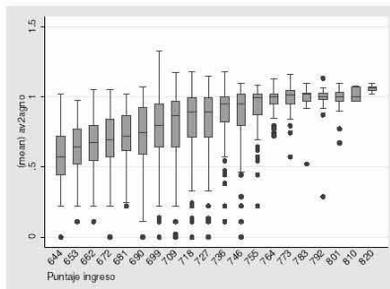


(f) Porcentaje R/E y puntaje de ingreso

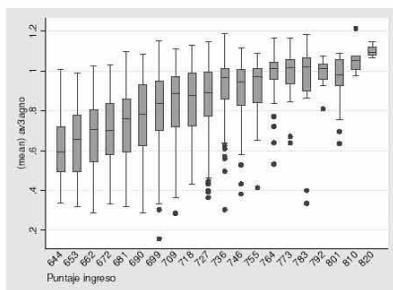
FIGURA 4: AVANCE EN LA CARRERA Y PUNTAJE DE ENTRADA



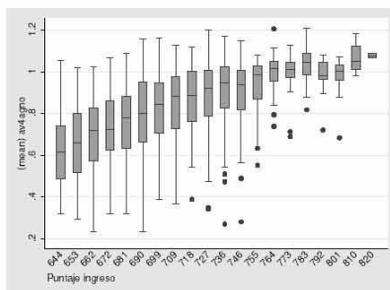
(a) Porcentaje avance 1er año y puntaje de ingreso



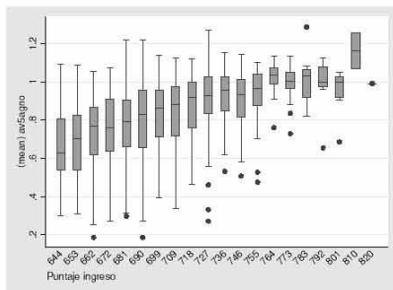
(b) Porcentaje avance 2o año y puntaje de ingreso



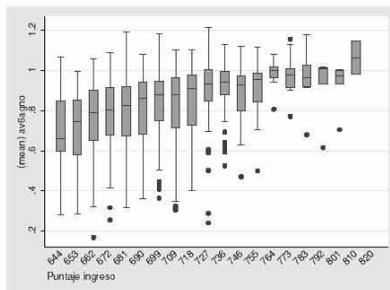
(c) Porcentaje avance 3er año y puntaje de ingreso



(d) Porcentaje avance 4o año y puntaje de ingreso



(e) Porcentaje avance 5o año y puntaje de ingreso



(f) Porcentaje avance 6o año y puntaje de ingreso

CUADRO 5: MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE VARIABLES DE SELECCIÓN Y RESULTADOS

	NEM	PAV	PAM	PEM	PEF	HYG	Ingreso
Prom. Pond. 1er año (R/ E = 0,0)	0.2357	0.1380	0.2591	0.3822	0.4307	0.1642	0.4970
	0.2589	0.1713	0.5179	0.5087	0.4530	0.2169	0.7341
Prom. Pond. (R/ E = 0,0)	0.2731	0.1204	0.1942	0.2940	0.3362	0.1713	0.4369
	0.2993	0.1497	0.4079	0.4023	0.3553	0.2261	0.6758
Fracción cursos R/ E	-0.2400	-0.1003	-0.1840	-0.2658	-0.3072	-0.1607	-0.3941
	-0.2635	-0.1248	-0.3892	-0.3665	-0.3251	-0.2124	-0.6292
Avance 1er año	0.2034	0.1119	0.2282	0.3274	0.3752	0.1472	0.4296
	0.2237	0.1392	0.4676	0.4437	0.3958	0.1948	0.6682
Avance 2o año	0.2352	0.0964	0.1063	0.2342	0.2643	0.1207	0.3526
	0.2583	0.1200	0.2346	0.3254	0.2801	0.1602	0.5796
Avance 3er año	0.3319	0.1196	0.1849	0.2477	0.2406	0.1931	0.4386
	0.3624	0.1487	0.3909	0.3431	0.2552	0.2541	0.6776
Avance 4o año	0.3280	0.1123	0.1485	0.2151	0.2407	0.1918	0.4203
	0.3582	0.1397	0.3210	0.3002	0.2553	0.2524	0.6582
Avance 5o año	0.3188	0.1074	0.1143	0.1907	0.1995	0.1870	0.3837
	0.3484	0.1336	0.2513	0.2674	0.2119	0.2462	0.6171
Avance 6o año	0.2884	0.0809	0.1043	0.1690	0.1733	0.1627	0.3343
	0.3158	0.1008	0.2303	0.2379	0.1842	0.2149	0.5564

*Nota:* La primera fila de cada entrada presenta el coeficiente de correlación simple; la segunda, la correlación corregida por restricción de rango.

ciones no corregidas por restricción de rango entre las medidas del rendimiento de los alumnos y las variables PEM, PEF y NEM, son más altas que la correlación con la prueba de aptitud académica en matemáticas (PAM). Sin embargo, una vez corregidas por restricción en rango, las correlaciones entre el rendimiento y la PAM se vuelven igualmente importantes, si no más, que las correlaciones con las otras pruebas así como con las NEM. Si no existiera la prueba específica de física, y si no hubiera restricción de rango, la prueba de aptitud matemática sería un excelente predictor del rendimiento de los alumnos en Escuela de Ingeniería.

Es interesante notar que en la medida en que los alumnos avanzan en la carrera, la correlación con las NEM tiende a subir, mientras que la correlación con las PAV, PAM, PEM y PEF tiende a bajar. Es decir, estas pruebas tendrían un poder predictivo decreciente a lo largo de la carrera, mientras que las NEM tendrían un poder predictivo creciente o constante. Esto podría indicar que la constancia en el esfuerzo, expresado en mejores notas en educación media, se reflejan en un avance más consistente a lo largo de la carrera.

### 3. Resultados de regresiones

Hemos realizado una serie de regresiones para explicar el rendimiento en base a los distintos componentes del puntaje de ingreso. Los principales regresores son NEM, PAM, PAV, PEF, PEM y HyG y el SIMCE promedio en matemáticas del colegio de origen en 1998<sup>19</sup>. Para controlar por la elevación en los puntajes de entrada a la Escuela de Ingeniería —el puntaje de ingreso promedio sube de 677 en 1994 a 722 en 2002— que podría indicar un cambio en el tipo de alumnos que ingresa a la facultad, hemos incluido una serie de variables *dummy* correspondiente al año de entrada de los alumnos<sup>20</sup>. También hemos incorporado una serie de *dummies* correspondientes a la carrera elegida por el alumno, ya que existe la posibilidad que las distintas carreras tengan distintos grados de dificultad<sup>21</sup>. Es probable que la existencia de muchas variables mudas sea lo que explique los elevados  $R^2$  de las regresiones (véase Cuadro 6). Por último, hemos incluido el SIMCE de matemáticas de segundo medio de 1998 del

<sup>19</sup> Se usa el SIMCE de matemáticas debido a que la alta correlación de este promedio con el de castellano implicaba colinealidad de los regresores.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el puntaje mínimo de ingreso sube de 635 a 696 en el período.

<sup>21</sup> Hemos usado las *dummies* por carreras pese a que los alumnos están en plan común durante el primer año. Si hay programas más difíciles que otros, existe un efecto de autoselección en la elección de carreras.

CUADRO 6: EFECTO DE 100 PUNTOS MÁS EN CADA PRUEBA SOBRE EL RENDIMIENTO

	NEM	PAV	PAM	PEM	PEF	HYG	SIMCE	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> P-L							
Promedio ponderado 1er año (0.0 cursos R/E)	0.598	0.029	0.048	0.039	0.082	0.079	0.646	0.050	0.610	0.038	0.010	0.035	0.269	0.090	0.29	0.71
Promedio ponderado (0.0 cursos R/E)	0.566	0.023	-0.017	0.030	0.009	0.055	0.293	0.039	0.293	0.029	0.088	0.027	0.431	0.066	0.38	0.65
Fracción de Cursos R/E carrera	-0.079	0.004	0.009	0.005	0.010	0.010	-0.035	0.007	-0.041	0.005	-0.010	0.005	-0.074	0.012	0.33	0.51
Avance en primer año	0.083	0.006	0.002	0.008	0.009	0.016	0.086	0.010	0.094	0.008	-0.007	0.007	0.055	0.019	0.24	0.55
Avance en segundo año	0.075	0.004	-0.011	0.006	0.020	0.011	0.046	0.007	0.056	0.006	0.012	0.005	0.051	0.012	0.50	0.59
Avance en tercer año	0.080	0.004	-0.009	0.006	0.012	0.011	0.050	0.007	0.040	0.006	0.016	0.005	0.078	0.013	0.37	0.62
Avance en cuarto año	0.087	0.005	-0.012	0.006	0.011	0.013	0.040	0.008	0.048	0.006	0.023	0.006	0.087	0.015	0.33	0.63
Avance en quinto año	0.090	0.006	-0.014	0.007	0.018	0.015	0.030	0.010	0.041	0.007	0.028	0.007	0.094	0.018	0.29	0.60
Avance en sexto año	0.079	0.006	-0.017	0.008	0.018	0.016	0.024	0.011	0.034	0.008	0.022	0.007	0.076	0.020	0.25	0.55
Cumplir meta primer año	0.201	0.013	0.026	0.016	0.025	0.030	0.207	0.023	0.162	0.016	0.006	0.014	0.117	0.034	0.15	
Cumplir meta primer año	0.128	0.010	-0.028	0.013	0.031	0.026	0.078	0.017	0.082	0.013	0.059	0.012	0.044	0.029	0.22	
Cumplir meta primer año	0.089	0.010	-0.001	0.013	0.035	0.026	0.064	0.017	0.059	0.013	0.039	0.012	0.051	0.028	0.21	
Cumplir meta primer año	0.092	0.011	-0.009	0.014	0.066	0.028	0.075	0.019	0.060	0.015	0.032	0.013	0.065	0.033	0.16	
Cumplir meta primer año	0.117	0.013	-0.027	0.017	0.074	0.034	0.057	0.023	0.073	0.017	0.030	0.015	0.147	0.042	0.14	
Cumplir meta primer año	0.070	0.012	-0.036	0.015	0.021	0.030	0.043	0.020	0.044	0.015	0.023	0.013	0.088	0.037	0.16	

Notas:

- (1) La primera columna para cada variable muestra el efecto estimado; la segunda su error estándar.
- (2) El cumplimiento de metas se estimó usando probit. El R<sup>2</sup> en estos casos es el pseudo-R<sup>2</sup>.
- (3) R<sup>2</sup> P-L es el coeficiente de correlación múltiple corregido por restricción de rango de acuerdo al método de Pearson-Lawley.
- (4) No se han incluido los parámetros correspondientes a las *dummies* de año y carrera.

colegio de procedencia del alumno, para controlar por la calidad de la educación adquirida antes de ingresar a la Escuela de Ingeniería. Se ha utilizado la matriz de White para obtener errores robustos en los parámetros<sup>22</sup>.

Los resultados de las regresiones son interesantes, y se describen en el Cuadro 6<sup>23</sup>. En primer lugar, 100 puntos más en las notas de educación media tienen un efecto significativo (al 5%) e importante en el rendimiento de los alumnos, no importando cómo se mida el rendimiento. El promedio de un alumno con 100 puntos más que el promedio de los alumnos subiría 0,57, su fracción de créditos reprobados bajaría de 29% a 21% (una caída de más de un 25%), y el porcentaje de las UD que cumpliría en el primer, segundo y tercer año subiría en aproximadamente un 10%. En particular, el porcentaje promedio de UD aprobadas el primer año subiría de 71% a 79%. Estos efectos son importantes.

El efecto combinado de la PEM y la PEF es en general más importante que el efecto de las NEM. Para cada medida de rendimiento, la PEM y la PEF son significativas al 5%. Un alumno con 100 puntos más que el promedio en la PEM y la PEF tendría una nota promedio ponderada 1,2 puntos mayor en el primer año y su promedio ponderado a lo largo de la carrera pasaría de 3,6 a 4,2. Su fracción de cursos repetidos o eliminados bajaría en casi lo mismo que con 100 puntos más en la NEM. La tasa de avance en la carrera el primer año sería de 89%, comparada con la tasa de 71% del promedio. A lo largo de la carrera, el efecto asociado a mayor puntaje en las pruebas específicas iría disminuyendo, pero incluso en su quinto año, el efecto combinado de cien puntos más en estas pruebas elevaría la fracción de cumplimiento del hito (480 UD) a 88%, versus el 81% del alumno promedio.

También se ha testeado el cumplimiento de hitos en la carrera, definido como la variable binaria que denota si el alumno ha cumplido con las UD que la Escuela de Ingeniería recomienda para cada año de la carrera. Como se observa en las últimas líneas del Cuadro 6, a pesar que los efectos se debilitan a lo largo de la carrera, los efectos importantes provienen de las NEM, PEF y PEM, con estas dos últimas teniendo un efecto mayor que el efecto de las NEM por sí solas. Incluso en el sexto año, los efectos son fuertes. El hecho que la PEM y la PEF sean casi dos veces más importantes que las notas de educación media el primer año puede explicarse por el

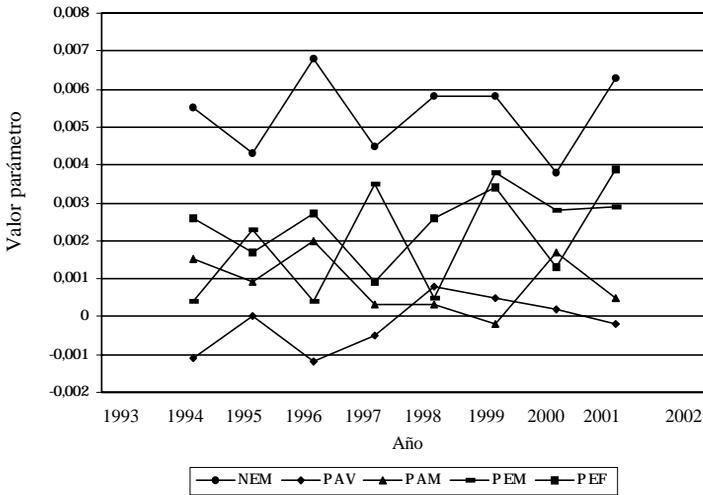
<sup>22</sup> Dado que los alumnos tienen restricciones al número mínimo de cursos que deben aprobar para continuar en el programa, los datos están censurados. Al correr las regresiones utilizando un modelo tobit para los primeros años (cuando existe censura), los resultados no modifican nuestras conclusiones.

<sup>23</sup> Los resultados no dependen de si se usa un 0,0 o un 3,9 como nota en los cursos repetidos o eliminados. Se presentan sólo los resultados que usan un cero en este caso.

hecho que los conocimientos requeridos para un buen puntaje en la PEM y PEF son en cierta medida similares a los que se enseñan el primer año. Sin embargo, esto no explica por qué los efectos de la PEM y PEF se mantienen en el tiempo<sup>24</sup>.

Los otros componentes del puntaje de ingreso son menos importantes, y aunque hay casos en que tienen efectos significativos sobre el rendimiento, éstos son erráticos y siempre menos importantes que la PEF, PEM y NEM. Por último, el poder predictivo del rendimiento de estas variables cae en la medida en que los alumnos avanzan en la carrera.

FIGURA 5: ESTABILIDAD DE LOS PARÁMETROS ESTIMADOS EN LA REGRESIÓN DE NOTAS PONDERADAS



www.cepchile.cl

### 3.1. Efecto de la calidad de los colegios de origen

Las regresiones incorporan una variable correspondiente al promedio en SIMCE de matemáticas de segundo año medio de 1998 del colegio de origen para examinar si la calidad de los colegios de origen tiene un impacto independiente sobre el rendimiento de los estudiantes<sup>25</sup>. La desvia-

<sup>24</sup> Hemos estudiado la estabilidad de las regresiones, repitiéndolas para cada cohorte en forma individual. Los valores de los parámetros son relativamente estables, como lo muestra la Figura 5.

<sup>25</sup> La correlación entre el Simce de lenguaje y de matemáticas en la muestra es tan alto (entre 0.8 y 0.9) que se descartó el SIMCE de lenguaje. Se eligió el año 1998 pues es el SIMCE más cercano para todos los estudiantes, ya que incluso quienes entraron en 2002 directamente de 4° medio hicieron su 2° medio en 1999.

ción estándar en el SIMCE de escuelas a nivel nacional es de 35,6 puntos<sup>26</sup>. Entre quienes han tomado las específicas de matemáticas y física y que obtuvieron más de 450 puntos en las pruebas de selección (nuestro universo) la desviación estándar de las distintas pruebas de selección a la universidad es de aproximadamente 80 puntos<sup>27</sup>. Por lo tanto, un aumento de 100 puntos en las componentes de la PAA equivale, aproximadamente, a un aumento de 50 puntos en el SIMCE.

Un aumento de 50 puntos en el SIMCE se traduce en un aumento en el promedio ponderado de notas desde un 3,55 a un 3,77. El porcentaje de cursos reprobados o eliminados cae desde 29% a 25,3%, es decir, en más de un quince por ciento. Aunque el efecto sobre el grado de avance durante los primeros años es relativamente menor (un 30% del efecto de la prueba específica de matemáticas durante el primer año), es un efecto que aumenta en el tiempo. En el tercer año es casi equivalente al efecto de la prueba específica de matemáticas y para el quinto año el efecto es un 50% mayor que el de la misma prueba. Este resultado es sorprendente y revela que existe un efecto de la calidad del colegio sobre el rendimiento académico en la carrera que es independiente de las notas en la educación media y de lo que se puede medir en las pruebas de selección. Este resultado es consistente con la noción de que las notas en la educación media tienen distintos significados que dependen del establecimiento educacional: un buen estudiante en un colegio selectivo puede obtener notas peores que un alumno peor en un colegio menos exigente. Es interesante observar que existe una correlación negativa e importante ( $-0.28$ ) entre el SIMCE y las notas de la enseñanza media, lo que parece indicar que los colegios de peor calidad —en términos del SIMCE— ponen mejores notas.

Una explicación alternativa es que existe una asociación entre el SIMCE del colegio y el nivel socioeconómico, por lo que el SIMCE del colegio de origen actuaría como un *proxy* de éste. Sin embargo, la correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos en la Escuela de Ingeniería y el SIMCE promedio del colegio de procedencia es de sólo 0.18 (aunque es un valor significativo)<sup>28</sup>. Al incorporar la variable que mide el nivel socioeconómico de los alumnos en las regresiones, los resultados para las demás variables no cambian sustancialmente. En las regresiones de las notas ponderadas, se replica el efecto de Arenas (2003), el efecto del nivel

<sup>26</sup> Agradecemos este cálculo a Pilar Romaguera.

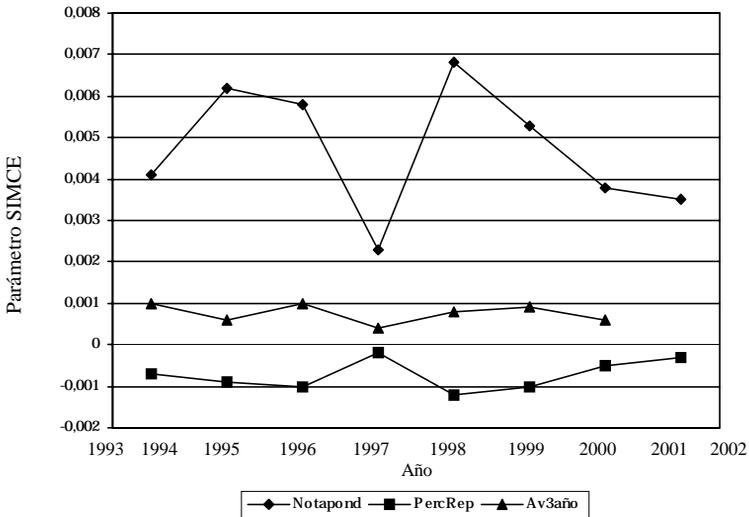
<sup>27</sup> Datos de Carmen Le Foulon.

<sup>28</sup> Al ingresar a la facultad, los alumnos se clasifican por nivel socioeconómico (NSE). El NSE resume información sobre la educación y ocupación del jefe de hogar, posesión de bienes del hogar y sector de residencia. Alumnos de clase media media y media alta representan el 62% de los alumnos.

socioeconómico sobre el promedio de notas es de  $-0.22$  al pasar de clase alta a clase baja. La clase socioeconómica no tiene un efecto significativo sobre la tasa de repetición o eliminación de cursos. Tampoco tiene un efecto significativo sobre el grado de avance en la carrera. Este resultado revela que el nivel socioeconómico no representa un obstáculo académico en la facultad y que el filtro de entrada tiene un efecto igualador entre los alumnos en términos de esta variable.

Por lo tanto, es probable que la capacidad del SIMCE para predecir resultados se deba a que las notas de educación media no miden lo mismo en distintos colegios. Efectivamente, como recomendación de política, las notas de educación media deberían ser corregidas mediante un instrumento estándar, como el SIMCE. Al aumentar la importancia de las notas en los puntajes de admisión, no sólo se crean incentivos a la inflación de notas sino que se castiga a buenos alumnos de colegios con altas exigencias educacionales, tales como el Instituto Nacional<sup>29</sup>.

FIGURA 6: ESTABILIDAD DEL PARÁMETRO ASOCIADO AL SIMCE EN DISTINTAS REGRESIONES, ESTIMADAS PARA CADA AÑO



<sup>29</sup> Los efectos del SIMCE en las regresiones son estables, en el sentido de mantenerse en regresiones por cohortes a través de las distintas regresiones, como se observa en la Figura 6.

### 3.2. Capacidad predictiva del modelo

El modelo lineal es capaz de explicar un porcentaje relativamente importante de la varianza de los rendimientos, pues el rango de los  $R^2$  de nuestras regresiones está entre 0.25 y 0.50. Sin embargo ésta es una subestimación de la capacidad predictiva del modelo debido al problema de restricción de rango. Corrigiendo este indicador mediante el método de Pearson-Lawley, obtenemos los resultados que se indican en la última columna del Cuadro 6. De acuerdo a ésta, el mecanismo de selección utilizado por la facultad es capaz de explicar más del 50% de la varianza en los resultados y para el primer año, es capaz de explicar más del 70% de la varianza en los resultados<sup>30</sup>.

## 4. Conclusiones

Los resultados muestran que el sistema de selección actual tiene un gran poder predictivo del rendimiento de los alumnos en la Escuela de Ingeniería. Tanto las NEM como las PEF y PEM explican parte considerable de la variación en el rendimiento de los alumnos. Al contrario de lo esperado, la PAM tiene poca importancia en los resultados, lo cual posiblemente se explica por el rango reducido de variación de los puntajes: tiene sólo un cuarto de la variación en la población que toma los exámenes necesarios para postular a la Escuela de Ingeniería. Alternativamente, la explicación es que mide la misma aptitud que la PEM, ya que están altamente correlacionadas.

Es importante notar que la calidad del colegio de origen también tiene un efecto significativo sobre el rendimiento, el que se mantiene a lo largo de toda la carrera. Además, la calidad del colegio no es un *proxy* para el nivel socioeconómico, el que no tiene una gran importancia sobre el rendimiento de los alumnos. Ambas observaciones permiten concluir que las notas de educación media —sin algún tipo de corrección— parecen contener un elemento distorsionador, ya que las notas de distintos colegios no miden lo mismo.

Nuestros resultados muestran que los efectos predictivos de las variables de selección son estables a través de los años para distintas cohortes y son relevantes incluso en los años finales de la carrera. En resumen, el

---

<sup>30</sup> La corrección requiere de información sobre la correlación entre los distintos regresores en la población. Como se desconoce la correlación entre el SIMCE y los componentes de la prueba de selección universitaria, supusimos que esta correlación es nula. Creemos que correlación es positiva, de modo que nuestra corrección subestimaría el  $R^2$ .

sistema de selección a la universidad vigente hasta el año 2002 entregaba buenos resultados y, aparentemente, mide algún factor de aptitud para el estudio de las carreras en la Escuela de Ingeniería. El cambio desde el sistema tradicional al nuevo PSU, al tener una sola prueba de conocimiento en ciencias, puede reducir la capacidad de discriminación del sistema de selección de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile.

#### REFERENCIAS

- Aravena. R., G. del Pino y E. San Martín. "Capacidad Predictiva de la PAA". *Perspectivas*, (6) 2, 2003.
- Arenas, Loreto. "Estudio de los Factores Explicativos del Rendimiento Académico de los Alumnos de la Escuela de Ingeniería y Ciencias de la Universidad de Chile". Memoria de Título, Depto. Ingeniería Industrial, junio 2003.
- Tukey, John W. *Exploratory Data Analysis*. Addison-Wesley, 1977.
- Vial, B., y R. Soto. "¿Predice la PAA el Rendimiento o Éxito en la Universidad?". *Administración y Economía*. Universidad Católica de Chile, 48, 2002. □

**COMPETENCIA EN TELEFONÍA MÓVIL EN URUGUAY  
DISEÑO DE SUBASTAS, CONTRATOS  
Y MARCO INSTITUCIONAL\***

**Andrés Pereyra**

Uruguay inició a fines de los años noventa un proceso de reforma al sistema regulatorio del sector de telecomunicaciones. El aspecto de esta reforma que suscitó mayores expectativas fue la apertura del mercado de telefonía móvil. La subasta efectuada siguió el esquema básico desarrollado en Estados Unidos (1994) e incorporó las recomendaciones aprendidas de las experiencias europeas del año 2000. El resultado de la subasta, sin embargo, fue un fracaso: no entraron nuevas empresas al mercado y la recaudación fue casi la menor posible. En este estudio se concluye que las causas de ese resultado no se encuentran en el diseño del proceso de adjudicación sino en la confluencia de características institucionales del país con la profunda crisis económica que se desató mientras tenía lugar la subasta.

---

ANDRÉS PEREYRA. Licenciado en Economía por la Universidad de la República de Uruguay y Master en Economía por la Université Catholique del Louvain, Bélgica. Profesor adjunto de Microeconomía de la Universidad de la República de Uruguay e investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad.

\* Se agradecen especialmente los comentarios de Mario Bergara, Máximo Rossi y Darío Sarachaga, quienes, por cierto, no son responsables por los errores que puedan existir.

## 1. Introducción

Hacia fines de la década de 1990 Uruguay enfrentó la asignatura pendiente de la reforma regulatoria de los servicios públicos, particularmente del sector telecomunicaciones. La misma se ha basado fundamentalmente en la liberalización de ciertos mercados (móviles, internacional y datos), permaneciendo la telefonía fija como monopolio de la estatal ANTEL. Esta empresa pública ha sido monopólica en todos los mercados de telecomunicaciones desde su creación y presenta la característica de tener estándares relativamente buenos en la prestación del servicio en relación a la región<sup>1</sup>. La reforma supuso además la creación de una agencia específica encargada de la regulación de los mercados de telecomunicaciones y postal (URSEC).

Un aspecto central del programa de reforma en telecomunicaciones es la liberalización del mercado de telefonía móvil. Siguiendo la tendencia mundial, se organizó una subasta para asignar las frecuencias para brindar el servicio, en el entendido de que se trata de un recurso escaso. Desde que en Estados Unidos se subastaron las licencias para telefonía móvil en 1994, este procedimiento se ha vuelto habitual en el mundo para asignar este recurso. En la experiencia de subasta de Estado Unidos se comprobó que se podía lograr el objetivo de seleccionar los mejores operadores y simultáneamente capturar buena parte de las rentas que las empresas obtienen al utilizar un recurso escaso (que constituyeron en muchos casos ingresos siderales para los gobiernos<sup>2</sup>). No obstante las experiencias exitosas, muchas otras subastas han sido catalogadas de verdaderos fracasos, como las realizadas en Holanda e Italia. Si bien las subastas buscan el objetivo de asignar las frecuencias a quien más las valora (asignación eficiente) y además capturar las rentas de escasez, el criterio para evaluar el éxito relativo de las mismas es siempre la recaudación obtenida, lo que muestra una cierta subversión de los objetivos para los evaluadores. Independientemente de este hecho, los resultados de las subastas han sido muy variables, incluso cuando se realizaron en países bastante similares (dentro de la Unión Europea, por ejemplo). Múltiples trabajos han analizado las razones de esta disparidad (por ejemplo Klemperer, 2002) y el énfasis en casi todos ellos ha estado en las reglas de la subasta; en particular concluyen que pequeñas variaciones en las reglas de la subasta llevan a grandes variaciones en los

<sup>1</sup> Se refiere a estándares técnicos, como la no existencia de demanda insatisfecha de teléfonos; no implica una alusión a la eficiencia económica en la prestación del servicio.

<sup>2</sup> Esto explica la especie de pasión que las subastas usualmente generan.

resultados obtenidos, ya sea en el objetivo de lograr mayor competencia, como en el de obtener grandes recaudaciones.

En Uruguay se dedicó mucho esfuerzo a la preparación de la subasta, generándose una importante expectativa en cuanto a los resultados que podrían obtenerse. Como muestra de ello, se dedicaron recursos importantes, con relación al gasto total en la actividad regulatoria, al diseño de la subasta. Sin embargo, el resultado del proceso de asignación de frecuencias es posible catalogarlo como un fracaso. Sólo se presentó a la subasta una firma que ya operaba en el mercado (más adelante usamos la expresión “empresa titular” en estos casos), por lo que no aumentó la competencia en el mercado y la recaudación ha sido la menor imaginable, pues pagó el mínimo exigido (precio de reserva) por las frecuencias demandadas.

El trabajo analiza, siguiendo la literatura existente, las reglas de la subasta en busca de las razones del fracaso de la misma. Especialmente se analizan los aspectos que la literatura identifica como determinantes del fracaso en otras subastas similares. Después de este análisis se puede adelantar que no se encuentran en estas reglas elementos explicativos de importancia que justifiquen el resultado.

Alternativamente, se avanza en la dirección de ubicar el proceso de la subasta en su contexto institucional y económico en busca de explicaciones más plausibles del resultado alcanzado. Uruguay es un país con características particulares en la región en cuanto a su historia (estado del bienestar arraigado desde inicio del siglo XX), la conformación ideológica predominante (la población defiende mayoritariamente la existencia de empresas públicas monopólicas), la estructura institucional, la existencia de mecanismos de democracia directa que se utilizan muy frecuentemente, etc. Estos elementos se analizan en busca de una explicación de las razones que llevaron a que el resultado de la subasta de frecuencias no fuera el esperado inicialmente.

El diseño de la regulación y las instituciones debe realizarse de modo de otorgar credibilidad al proceso de participación de firmas privadas en la provisión de servicios públicos. La credibilidad regulatoria es un elemento clave para que los posibles inversores ingresen a un mercado de este tipo. Cabe recordar que los servicios públicos tienen la característica de requerir de inversiones de gran magnitud y que son además inversiones específicas (no tienen valor fuera del uso predefinido), motivo por el cual las empresas son presas fáciles de las posibles decisiones expropiatorias de los gobiernos, por lo que no participarán del mercado a menos que estén dadas las garantías de no expropiación y que el proceso regulatorio posterior sea creíblemente justo. En su última parte, el trabajo revisa los elemen-

tos constitutivos del marco institucional y analiza en qué medida se generó credibilidad regulatoria. Se puede adelantar que se sostiene la hipótesis de que existieron dificultades en este sentido, las que sumadas a la profunda crisis económica regional (que afecta a las empresas que operan en la región —que son las principales candidatas a ingresar al mercado— en su capacidad de inversión y disminuye su perspectiva de ingresos futuros) han sido los determinantes principales de la falta de oferentes (posibles entrantes al mercado) en la subasta.

## 2. Las telecomunicaciones en Uruguay

### 2.1. La evolución de la regulación

La Administración Nacional de Teléfonos del Estado (ANTEL) se creó en 1974 por el Decreto-Ley 14.235. Sus cometidos incluyen la prestación de los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia nacional e internacional, así como intervención previa, prestación y control de toda actividad vinculada a las telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, y la administración, defensa y contraloría del espectro radioeléctrico nacional. Esto significa que la ley de creación de ANTEL le asigna no solamente atribuciones en cuanto empresa pública prestadora de servicios de telecomunicaciones, sino que también le asigna atribuciones de regulador, siempre que dichas funciones no hayan sido dadas a otro organismo del Estado. En cuanto al carácter monopólico de ANTEL, la ley le da el monopolio de las actividades que le encomienda. La ley no parece establecer exclusividad salvo en el caso de la telefonía local y de larga distancia local e internacional, esto es, en lo que se refiere a telefonía. No obstante el resto de las actividades requiere de la autorización de ANTEL en su calidad de regulador. La interconexión a la red fija de ANTEL, elemento básico para la existencia de otros operadores en algún servicio del mercado, debe contar, según la ley de creación del ente, con la autorización del mismo.

El Decreto-Ley 15671 de 1984 introduce la primera modificación de importancia en la dirección de separar la acción reguladora del Estado respecto de la prestación de los servicios de telecomunicaciones por parte de la empresa pública, al crear la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional. Entre los cometidos de la DNC figuran asesorar al Poder Ejecutivo en lo referido a las políticas de telecomunicaciones, coordinar y ejecutar la política de comunicaciones, administrar y controlar el espectro radioeléctrico, autorizar y controlar la instalación de nuevos servicios de comunicaciones, así como fijar precios y tarifas para dichos servicios.

La Ley 16.211 de 1991 (Ley de Empresas Públicas) pretendió introducir modificaciones importantes básicamente en la dirección de permitir a ANTEL integrar empresas mixtas para brindar servicios de telecomunicaciones (en las que ANTEL podía ser minoritaria siempre que se respetara la restricción de una mayoría accionaria nacional). Esta ley fue derogada parcialmente por referéndum, no obstante lo cual permanecieron algunos artículos vinculados al sector telecomunicaciones. En particular el artículo 9, que redefine la intervención del Poder Ejecutivo en cuanto al control técnico y económico y en cuanto a su capacidad de brindar autorizaciones, no fue derogado.

La última ley de presupuesto (Ley 17.296 de 2001) introduce nuevos cambios en la regulación de las telecomunicaciones. En primer lugar crea, en los artículos 70 en adelante, la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC). Dicha unidad es en cierta medida continuadora de la DNC en cuanto a que toma sus funciones y funcionarios, no obstante lo cual tiene nuevas funciones, fundamentalmente en lo que hace a la regulación de los servicios postales y de telefonía. Por otra parte, el estatus jurídico (unidad dependiente del Poder Ejecutivo con mucha más autonomía que una dirección del Ministerio de Defensa Nacional) hace pensar en un organismo regulador de la actividad, similar a las agencias reguladoras de los países desarrollados. El estatus de los miembros de la comisión que dirige la URSEC es especial porque: 1) la normativa vigente establece que una vez que ellos han cesado en sus cargos, no pueden realizar ciertas actividades de carácter político, y 2) porque la permanencia en los cargos se prolonga más allá del período de gobierno durante el cual fueron designados.

Entre los objetivos principales que la ley asigna a la unidad reguladora cabe destacar:

- Promoción de la libre competencia en la prestación (de los servicios de telecomunicaciones), sin perjuicio de los monopolios legales.
- Fomentar la libre elección de los consumidores.
- Aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos cuando corresponda.
- Asegurar la prestación de los servicios y fomentar el nivel óptimo de inversión en el sector.

Además de las funciones de asesoramiento al gobierno en temas de política de telecomunicaciones, de autorizar precariamente el uso de frecuencias y de ejercer el control técnico del uso del espectro, la URSEC está encargada de organizar las subastas o procedimientos competitivos para la asignación de frecuencias.

La ley mantiene por su parte el monopolio (exclusividad) de ANTEL en lo que se refiere al servicio público de telefonía básica, definida como los servicios a terceros de telefonía que sean fijos, conmutados y referidos al tráfico nacional (además del Ruralcel<sup>3</sup>). Los servicios que no se consideren en la definición de exclusividad de ANTEL podrán ofrecerse dentro de un marco de competencia.

La URSEC, por su parte, ha comenzado a establecer los criterios básicos de funcionamiento del mercado de telecomunicaciones. La pieza clave para habilitar la competencia en los sectores en que la legislación lo faculta es el reglamento de interconexión, aprobado por Decreto número 442/2001 del Poder Ejecutivo.

El objetivo buscado en el reglamento de interconexión es permitir el acceso a los recursos esenciales para alentar la competencia. Los aspectos regulados —dice el reglamento— son el acceso de origen y terminación de telecomunicaciones para todo tipo de prestadores, tanto en telefonía fija como móvil, y que estén relacionadas al uso de recursos esenciales. La interconexión será obligatoria para todos los agentes que operen redes y las condiciones en que se dé deberán surgir de un acuerdo entre las partes. La obligatoriedad de la interconexión se refiere al acceso a ciertas partes de las redes que se denominan recursos esenciales. Se definen recursos esenciales al origen, terminación en la red fija o móvil, la señalización, los puertos, la ubicación virtual, el servicio de operadora, el tránsito local, el derecho de acceso a los datos, el derecho de publicación de datos, el traspaso de identificación automática y los datos necesarios para la facturación. Si por algún motivo no se alcanzara la interconexión, interviene la URSEC, que deberá seguir un procedimiento rápido para solucionar el problema y, si no hay acuerdo acerca de los precios, entonces los determinará la URSEC basándose en los costos incrementales de largo plazo. En un primer momento, mientras no se llegue a un acuerdo entre las partes, el reglamento de interconexión presenta una serie de precios de referencia que deberán ser respetados en los acuerdos de interconexión iniciales.

La URSEC ha trabajado también en la elaboración de un reglamento de licencias. Las licencias son autorizaciones a una entidad para brindar servicios de telecomunicaciones o para operar facilidades de telecomunicaciones, las cuales se usan en todo el mundo para definir las condiciones de prestación de los servicios, no obstante lo cual las características de las licencias difieren según los países. Con el proceso de liberalización se van

---

<sup>3</sup> Denominación comercial de la telefonía inalámbrica fija que se utiliza en el medio rural.

abriendo los mercados a la competencia y los entrantes obtienen licencias que les permiten operar.

El comienzo del proceso de liberalización comenzó sin que existiese un reglamento de licencias ni un procedimiento establecido para otorgar dichas licencias. Esto determinó que los primeros operadores autorizados para brindar servicios de telefonía internacional cuenten con una resolución del Poder Ejecutivo que los autoriza a brindar el servicio pero no existe una licencia que establezca con claridad las condiciones contractuales. Si bien no es preciso que exista tal licencia para que pueda darse la apertura del mercado, el orden razonable, de acuerdo a la experiencia internacional, hubiese sido contar primero con un reglamento de licencias para luego proceder a autorizar la entrada al mercado.

No se prevé la elaboración de un Reglamento de Servicio Universal como el que existe en Argentina, por ejemplo. El servicio universal se refiere a la voluntad del Estado de que ciertos servicios puedan brindarse a la totalidad de la población a un costo razonable. En el caso de las telecomunicaciones el servicio universal se piensa fundamentalmente respecto a la telefonía fija, no obstante lo cual en muchos países se piensa ya en la incorporación del acceso a internet en esta categoría (en Uruguay no se considera, por ahora, al acceso a internet dentro del servicio universal). Entre sus cometidos, ANTEL tiene el de brindar el servicio de telefonía básica en todo el país (incluyendo telefonía rural) y tiene el monopolio en dicho servicio, motivo por el cual se entiende que es responsable de ofrecer su acceso universal. En algunos casos, brindar el acceso a la telefonía supone una pérdida para ANTEL pero no se prevé financiar especialmente el mismo, sino que se entiende —implícitamente— que deberá financiarlo con las ganancias que obtiene en los sectores en los que es monopólico. Un tema pendiente es decidir en qué medida el acceso a internet formará parte de la definición del servicio universal en el futuro.

Durante el año 2001, distintos actores sociales y políticos, liderados por el sindicato de trabajadores de ANTEL, presentaron un recurso para la realización de un plebiscito popular para derogar los artículos de la ley de presupuesto del año 2000 que constituyen la base de la reforma. Antes de que la Corte Electoral concluyera acerca de la pertinencia de dicho procedimiento (se necesita verificar la adhesión de la cuarta parte de los inscritos en el padrón electoral), el gobierno impulsó (y logró) su derogación en el parlamento. Si bien este hecho perjudicó el avance del proceso liberalizador, no lo detuvo totalmente, como se analizará más adelante.

## 2.2. La *performance* sectorial

Hasta la fecha los servicios de telefonía fija se brindan en forma monopólica por la empresa pública ANTEL, presentando una serie de indicadores de *performance* buenos con relación a la región.

TABLA N° 1: INDICADORES DE *PERFORMANCE* DE ANTEL EN TELEFONÍA FIJA

	1994	1997	2000
Teledensidad fija (%)	18,4	23,8	27,7
Teledensidad total (%)	17,7	27,3	40,4
Digitalización telefónica (%)	79	100	100
Demanda telefónica insatisfecha	94.050	0	0
Teléfonos públicos	5.717	6.787	11.677

*Fuente: Memoria ANTEL 2000.*

Nota: Teledensidad es el número de aparatos por 1.000 habitantes. Demanda insatisfecha es aquella demanda no respondida en 30 días.

Hasta finales de 2001, ANTEL ha brindado también el servicio de telefonía internacional en forma monopólica, generando importantes ingresos a la empresa que se traducen en ganancias para la misma y transferencias al gobierno central (las transferencias pasaron de 25 millones de dólares en 1994 a 273 millones en 2000). Las tarifas de la telefonía internacional son notoriamente superiores a las de los países vecinos.

El servicio cuyo desarrollo ha sido más explosivo en los últimos años es la telefonía móvil. El de telefonía móvil comenzó a brindarse en Uruguay en 1992 por MOVICOM<sup>4</sup>, que fue la única empresa en entregar el servicio hasta 1994. El costo para el consumidor fue inicialmente muy alto y produjo grandes ingresos para MOVICOM, los que aparentemente le permitieron financiar la inversión de la red en poco tiempo, incluso con un número muy reducido de clientes (menos de 6.000). Desde el punto de vista legal, MOVICOM opera como una empresa tercerizada de ANTEL. En 1994, ANTEL se introduce en el mercado de la telefonía celular y crea ANCEL, produciéndose la primera caída significativa de precios y alcanzándose en 1994 los 18.000 clientes entre las dos empresas. En 1995 se modifica el sistema de pago, en el sentido de que quien realiza la llamada se hace cargo

<sup>4</sup> Que más tarde pasó a ser MOVICOM - Bellsouth.

de su costo y se da así otro salto en la cobertura, llegándose a casi 40.000 clientes. En 1998 se produce un último salto en la cobertura con la incorporación del sistema de prepago, llegándose casi al cuarto de millón de clientes. La teledensidad móvil (teléfonos móviles por cada 100 habitantes) pasó de 0,3 a 13,1 en el período 1994-2000.

El mercado de telefonía móvil fue hasta final de 2001 un duopolio en que una de las dos empresas es contratista de la otra. Esto determinó la ausencia de real competencia entre las firmas, pues las decisiones tecnológicas son determinadas en buena medida por la empresa estatal y la empresa privada es seguidora de dichas decisiones.

En muchos países, incluidos varios de la región, la telefonía móvil está llegando a tener una penetración mayor que la telefonía fija, fenómeno que no se da en Uruguay. En este sentido la teledensidad móvil en Uruguay está por debajo de la de otros países, pero además la teledensidad fija es especialmente alta.

TABLA N° 2: PORCENTAJE DE SUSCRIPTORES MÓVILES: CUADRO COMPARATIVO

	Teledensidad móvil (%)	% suscriptores móviles del total de suscriptores
Argentina	16,34	43,4
Brasil	13,63	42,9
Chile	22,36	50,3
México	14,23	53,3
Estados Unidos	39,79	36,3
Suecia	71,37	51,1
Uruguay	13,19	32,1

Fuente: UIT.

La tabla precedente muestra la situación en los países de la región, en Estados Unidos, México y en Suecia (ejemplo de gran penetración de la telefonía móvil). La mayor parte de los países está próxima o ya ha superado el 50% de suscriptores móviles del total de suscriptores (hay más teléfonos móviles que fijos), con excepción de Estados Unidos, donde esta *ratio* es relativamente pequeña (explicado por el hecho de que la teledensidad fija es casi el 70%). La penetración móvil en Uruguay es similar a la que se observa en Brasil o Argentina pero notoriamente menor que la observada

en Chile. No obstante, es de destacarse que la teledensidad fija en Uruguay es superior a la de los países de la región (31% mayor que en Argentina, 54% mayor que en Brasil, 26% mayor que en Chile y 123% mayor que en México), lo que explica que el porcentaje de móviles sea menor respecto al total.

Otro indicador importante del mercado de las telecomunicaciones es la penetración de internet, en que Uruguay lidera junto a Chile los indicadores regionales.

Además de la telefonía fija, móvil y de larga distancia existen una serie de servicios de telecomunicaciones que brindan empresas privadas y ANTEL, que si bien no representan una parte significativa del mercado total de telecomunicaciones, constituyen los sectores donde el cambio tecnológico es más veloz.

En su conjunto, el sector transporte y el de comunicaciones significan el 8,7% del producto bruto interno; por otra parte, cerca del 2% del gasto de los hogares se destina a actividades de comunicación.

### **3. La subasta para telefonía móvil en Uruguay**

La apertura de la telefonía móvil a la competencia estaba planteada como un acontecimiento central en la liberalización del sector de telecomunicaciones. La misma generó gran expectativa y los resultados no fueron los esperados, pues no se generaron ingresos importantes para el Estado ni mayor competencia en el mercado.

El diseño del mecanismo de selección de las firmas que brindarían los servicios de telefonía fija fue objeto de especial atención y dedicación de recursos y en él participaron importantes académicos y consultores internacionales. Este diseño tiene múltiples detalles de elaboración que atienden a los distintos problemas que se pueden generar en el proceso de selección; históricamente el diseño de las subastas y el de los contratos de los operadores de telefonía móvil han recibido mucha atención en la literatura, en la medida en que se ha constatado que pequeñas variaciones en el diseño generan importantes variaciones en los resultados obtenidos (Klemperer, 2002), ya sea en lo referente a la recaudación del Estado, como a la incorporación de competencia en el mercado.

En este apartado se discute la justificación económica de la realización de subastas, así como el diseño adoptado en Uruguay y los resultados esperados con dicho diseño. Por último se describe el resultado obtenido y se discute en qué medida el diseño de la subasta explica dicho resultado o si es necesario encontrar otra explicación.

### 3.1. La economía del uso del espectro radioeléctrico

Hay una tendencia moderna a la utilización de instrumentos económicos en la gestión del espectro<sup>5</sup>. Por instrumentos económicos se entiende la utilización de mecanismos de mercado, en los casos en que ello sea posible, con el fin de acercarse a resultados eficientes. En todos los casos estos instrumentos buscan objetivos de eficiencia en el uso del espectro y para ello apuntan a resolver dos aspectos:

- ✓ La existencia de rentas en el uso del espectro lleva a situaciones ineficientes y sería deseable que el Estado se apoderara de dichas rentas en alguna forma.
- ✓ La existencia de externalidades lleva a situaciones ineficientes y sería deseable que el Estado interviniera en alguna forma para lograr asignaciones eficientes.

Las rentas surgen cuando hay exceso de demanda por el espectro. Esto está muy vinculado a la forma en que se asigna el espectro. La recomendación en este caso es asignar el uso del recurso a quien más lo valore y por lo tanto esté dispuesto a pagar más por él; además, quien adquiera el derecho a usar el espectro debe poder vender este derecho a otros si lo considera pertinente, con lo que quedan definidos sus derechos de propiedad<sup>6</sup> sobre el recurso (idealmente los derechos deberían ser sin plazo). Esta solución está en la base del procedimiento aplicado en el mundo entero para asignar frecuencias para telefonía celular<sup>7</sup>. En la práctica los derechos de uso no son infinitos, pero implican horizontes de 20 ó 25 años, con lo que se aproxima a la situación planteada. Con la aplicación del mecanismo económico de las subastas se pretende extraer el valor actualizado de la renta que las empresas piensan obtener por el uso del espectro durante el plazo de la concesión.

Las subastas tienen ventajas en cuanto a que asignan el bien a quien más lo valora, como también son más equitativas, transparentes, reducen el favoritismo y la corrupción, etc. Pueden sin embargo ser poco prácticas en servicios con poca demanda. Pueden incluso ser inadecuadas en los casos en que el espectro se requiera para provisión de bienes públicos (defensa nacional, investigación científica, etc.).

<sup>5</sup> “Aspectos Económicos de la Gestión del Espectro”, *Informes UIT-R*, diciembre 2001.

<sup>6</sup> Los derechos de propiedad quedan bien definidos independientemente de que el espectro siga siendo de propiedad del Estado y se transfiera sólo el derecho de uso del mismo.

<sup>7</sup> Subasta de PCS en Estados Unidos en 1994, subastas para 3G en los países de la Unión Europea en 2000, etc.

El otro aspecto económico determinante para la gestión del espectro es la existencia de externalidades. Salvo casos hipotéticos de muy poco uso del espectro (en que pudieran hacerse reservas de banda suficientemente grandes que impidieran la interferencia), la posibilidad y la existencia de interferencia —y su interpretación económica, las externalidades— son una constante de la provisión de servicios de telecomunicaciones que utilizan frecuencias radioeléctricas. La teoría económica propone varias soluciones al problema de las externalidades. En el caso de las que se generan por el uso del espectro, la solución viene dada por lo que se conoce por teorema de Coase<sup>8</sup>, el cual indica que en los casos de externalidades en los que están involucrados pocos agentes, donde la negociación entre los mismos no es costosa, si se definen adecuadamente los derechos de propiedad sobre la externalidad, entonces los agentes negociarán y se eliminará la externalidad, independientemente de a quién se asignen los derechos de propiedad. Esta solución no es en general aplicable al problema de las externalidades, ya que el mismo suele involucrar a demasiados individuos como para permitir una negociación entre los mismos. No obstante, en el caso de las externalidades en el uso del espectro se involucran solamente los agentes contiguos en el espectro, lo que hace factible la negociación. La clave en esta solución es que la externalidad surge porque los derechos de propiedad no están definidos, y al definirlos se eliminaría la externalidad en las condiciones mencionadas. La definición de los derechos de propiedad supone que se asigne a alguno de los agentes involucrados el derecho sobre la externalidad y se le otorgue la posibilidad de vender a otros agentes parte o todo su derecho sobre la misma. En el caso del espectro se puede definir la tolerancia de interferencia posible sobre una cierta parte del mismo y el agente puede hacer valer dicho derecho reclamando en caso de recibir interferencia; además debe poder negociar libremente con los agentes contiguos en el espectro y vender derechos de interferencia de considerarlo pertinente. De esta manera se solucionaría el problema de las externalidades.

Este argumento se puede criticar en el sentido de que el arreglo ideal en el uso del espectro supone la agrupación de servicios similares para disminuir las interferencias. El fundamento es que si la tecnología que utilizan los operadores que tienen posiciones contiguas en el espectro es la misma, entonces la interferencia (externalidad) que se genera es menor. Éste es el fundamento tecnológico que llevó históricamente a las autoridades en todo el mundo a intervenir y asignar un uso a las distintas partes del espectro, en lo que se denomina cuadros de asignación del espectro. En

---

<sup>8</sup> Ronald Coase (1960).

ellos se define, además, cuáles pueden ser los usos de cada tramo del espectro, las tecnologías posibles de ser utilizadas para brindar cada servicio, en el entendido de que ello disminuye también las posibles interferencias. Así, en Estados Unidos, por ejemplo, está definido por la Federal Communications Commission (FCC) qué partes del espectro se pueden utilizar para brindar servicios con una tecnología determinada. Esta definición del uso es, sin embargo, distinta de la que existe en los países de la Unión Europea. Esta disparidad ha llevado a los organismos internacionales de comunicaciones, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), a definir usos recomendados para cada parte del espectro, como guía para las decisiones nacionales.

Un hecho importante de destacar es que el desarrollo de las tecnologías está fuertemente determinado por las definiciones previas de los gobiernos y organismos internacionales de las comunicaciones (CITEL, UIT). Una vez que se define que una parte del espectro es para un cierto uso, los desarrollos de la tecnología se dan para aplicarlos en ese espectro. En general no es intrínseco de una tecnología que deba ser desarrollada en esa parte del espectro, sino que se desarrolló allí por definiciones previas. Lo concreto es que una vez que se ha desarrollado la tecnología es costoso cambiarla para brindar el servicio en otra parte del espectro<sup>9</sup>.

El desarrollo tecnológico reciente ha llevado a que las interferencias que se puedan dar por el uso de tecnologías diferentes en partes contiguas del espectro sean notoriamente menores que antes y que no hagan imposible la convivencia de tecnologías distintas en las mismas frecuencias del espectro. Este hecho hace menos importante hoy el efecto en la eficiencia que introduce la organización administrativa del uso del espectro y da lugar a la posibilidad de utilizar instrumentos de mercado en la gestión del uso del mismo.

La utilización de criterios económicos en la gestión del espectro está teniendo cierta aceptación pero casi exclusivamente en lo que se refiere a la telefonía móvil. No obstante, el resto del espectro se maneja con los tradicionales criterios de la asignación administrativa. Los motivos esgrimidos para continuar con las prácticas tradicionales generalmente incluyen:

- ✓ la generación de un mercado de espectro requeriría de un control ingenieril imposible de implementar;

---

<sup>9</sup> En particular para Uruguay, donde no se va a desarrollar ninguna tecnología sino que se van a usar las tecnologías que existen, las partes del espectro que se habiliten determinarán las tecnologías que se pueden utilizar.

- ✓ creación de economías de escala en la producción de equipos, atribuyendo ciertas bandas a determinados usuarios sobre una base nacional, o multilateral;
- ✓ necesidad de atribuir ciertas bandas a ciertos usuarios de movilidad global, como son los barcos y aviones.

El gestor del espectro enfrenta entonces un *trade-off* entre utilizar instrumentos de mercado que habiliten vender derechos de interferir en base a derechos de propiedad bien definidos, y minimizar la interferencia ente los agentes por la vía de la definición estricta de usos y tecnologías.

La solución de compromiso entre ambas visiones y objetivos es la que primó, por ejemplo, en el diseño de la subasta de PCS y 3G en Uruguay, y supone que el espectro a subastarse se puede utilizar solamente para brindar servicios de telefonía móvil celular, pero la tecnología a utilizarse queda en manos del operador. Esta visión tiene además la ventaja de que permite al operador adaptarse al avance tecnológico que es difícil de establecer hoy en día<sup>10</sup>.

### 3.2. El diseño de la subasta

A partir de la decisión del gobierno de abrir parte del mercado de las telecomunicaciones a la competencia, la URSEC fue la encargada del diseño del procedimiento competitivo que habilite el uso del espectro para los operadores de telefonía móvil.

#### 3.2.1. *Objetivos del subastador*

En las subastas en general, el objetivo del subastador es obtener el mayor ingreso posible. La teoría clásica de subastas (McAfee y McMillan, 1996) tiene como una de sus preocupaciones principales la determinación del tipo de subasta que maximice la ganancia esperada del subastador, esto es, que hace que en promedio el subastador maximice sus ingresos. En el caso de que el objeto a subastarse sea un cuadro, por ejemplo, éste es el único objetivo que se debe tomar en cuenta. En el caso de que se subasten bienes como derechos de uso del espectro radioeléctrico, hay otro elemento fundamental que se debe tomar en cuenta y es la estructura de mercado que

---

<sup>10</sup> En Uruguay no establece derechos de propiedad (no permite vender derechos de interferencia), lo que no garantiza que se solucione el problema de las externalidades en forma óptima.

resulta del proceso de asignación. Cuál de los dos objetivos es más importante y si en efecto son contradictorios es una cuestión relevante.

En las subastas de espectro el objetivo de recaudar nunca es el único en la agenda del regulador. Si así fuera, no se abriría el mercado a la competencia, sino que se buscaría tener monopolios que aportaran importantes sumas al Estado. No obstante, caben dos apreciaciones: la primera es que las subastas se originan en momentos de importante crisis fiscal (Estados Unidos de Reagan, por ejemplo), en que los ingresos de las subastas significan aportes importantes al Estado y por lo tanto la dimensión de esta recaudación no es ajena a los diseñadores de las subastas; en segundo lugar, los diseños de las subastas muchas veces han sido limitantes del ingreso de nuevas firmas al mercado, ya sea porque el número de licencias es reducido o por el poco espectro a subastarse. Si bien la introducción de competencia aparece como el principal motivo de las subastas de espectro, su éxito o fracaso se mide casi siempre según la recaudación obtenida.

Uruguay no es una excepción en este tema. La subasta de frecuencias aparece como parte del proceso de apertura en el mercado de telecomunicaciones, junto a la liberalización de la telefonía internacional y otros servicios antes monopólicos de ANTEL, lo que muestra que la introducción de competencia es un objetivo evidente del gobierno. No obstante, al momento de implementar la reforma regulatoria, aparecen otros objetivos del Estado que corren peligro, específicamente el equilibrio fiscal y el posicionamiento de ANTEL. El último aspecto influye en forma importante en temas como la política de interconexión que marca en cierta medida hasta dónde repercutirá la liberalización en la baja de las tarifas. La preocupación por los aspectos fiscales redundante en que no se está dispuesto a perder todos los ingresos fiscales provenientes de ANTEL y que los ingresos de la subasta (que en teoría van a amortiguar la caída de transferencias de ANTEL, al menos en un primer momento) se vuelvan un tema fundamental en la agenda del gobierno.

El objetivo de maximizar los ingresos de la subasta no es necesariamente opuesto al objetivo de maximizar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Como lo muestra la experiencia internacional, los montos recaudados en las subastas tienen una relación directa con el grado de competencia del procedimiento. El grado de competencia que se dé en el mercado resultante dependerá básicamente del número de empresas que operen en él. Si existe un atractivo razonable para que las empresas se presenten a la subasta y hay una cantidad del espectro o de licencias suficiente para que el mercado sea competitivo, entonces pueden alcanzarse los objetivos de una estructura competitiva y de una alta recaudación en forma

simultánea. Pero si el número de empresas que se presentan a la subasta es reducido (porque no les resulta atractivo), entonces no se logrará alguno de los dos objetivos mencionados. Si el número de licencias o parte del espectro son suficientes para los pocos oferentes que concurren, entonces la recaudación será pequeña; si por el contrario el número de licencias o la cantidad del espectro son reducidos, quizá se recaude más pero seguramente el mercado no será competitivo. La condición necesaria para que los objetivos del gobierno no entren en colisión es que se dé una amplia participación en la subasta.

### *3.2.2. Enfoque de los derechos de propiedad o uso preasignado del espectro*

Hay dos opciones en cuanto a la definición del objeto de la subasta: por un lado se encuentra la opción tomada por Estados Unidos, en que se subastaron licencias, y por otro lado se encuentra la opción tomada, entre otros, por Alemania, en que se subastan derechos de administración del espectro. En el enfoque de las licencias, el administrador del espectro determina el servicio a brindar, la tecnología con que se ha de brindar el mismo y la cantidad y ubicación del espectro asignado. En el enfoque de los derechos de administración se da al ganador o a los ganadores de la subasta el derecho a brindar el servicio que quieran y con la tecnología que consideren más adecuada. En el primer enfoque mencionado, el número de empresas que ingresan al mercado está determinado de antemano por el subastador y corresponde al número de licencias en puja, mientras que en el segundo enfoque el número de entrantes puede ser variado. Por ejemplo, en Alemania se subastaron doce bloques de frecuencias y los operadores podían adquirir dos o tres bloques para poder operar; de esta manera el número de empresas entrantes podía variar entre cuatro (con tres bloques cada una) y seis (con dos bloques cada una).

El servicio de telefonía móvil puede brindarse utilizando diversas tecnologías (PCS, GSM, etc.). En particular, en Estados Unidos y en la Unión Europea se han desarrollado tecnologías distintas para brindar un servicio similar. Por otra parte, el futuro cercano de la telefonía móvil se encuentra en lo que se denomina tercera generación (3G), que supone la posibilidad de transmisión de voz, audio, imágenes y datos en forma simultánea. La UIT ya ha adoptado el estándar denominado IMT-2000 para el desarrollo de la 3G y le ha asignado una ubicación en el espectro (1885-1980 MHz a 2110-2170 MHz). No obstante, Europa desarrolló su estándar denominado UMTS y le asignó el rango 1900-1980 MHz a 2110-2170

MHz. Estados Unidos aún no ha realizado definiciones al respecto, pero se espera que lo haga en la banda de 700 MHz. En resumen, no existe un criterio homogéneo en los desarrollos tecnológicos ni en las definiciones de los países en cuanto a la asignación de frecuencias para el desarrollo de la 3G.

Las empresas que comiencen a brindar servicios de telefonía móvil en Uruguay enfrentarán la incertidumbre tecnológica que implica no conocer las alternativas de 3G que se desarrollarán en el futuro próximo. Así, seguramente comenzarán a brindar servicios utilizando las tecnologías actuales y quizá migren a tecnologías de 3G cuando éstas estén disponibles. En este marco resulta importante brindar a las empresas la posibilidad de poder migrar en el momento que consideren más oportuno, de acuerdo a sus posibilidades de negocios, de una tecnología a otra. En este marco, parece una decisión adecuada haber utilizado un enfoque próximo al de derechos de uso más que al de licencias en la subasta desarrollada, otorgando a las empresas la libertad de utilizar cualquier tecnología en el espectro asignado.

Pero para que esto sea efectivo, las empresas no solamente deben poder migrar de tecnología, sino que también deben poder hacerlo sin necesidad de obtener más espectro en el momento escogido. Para evitar este problema, que se denomina exposición, es necesario que el oferente en la subasta pueda adquirir todo el espectro que necesita para operar hoy con las tecnologías disponibles y eventualmente migrar en el futuro si la tecnología y el mercado así se lo indican. Las ventajas de evitar a los oferentes el problema de exposición en la subasta es que aumenta el valor del espectro para los mismos, y por lo tanto se vuelve más atractivo para potenciales oferentes, aumentando así la probabilidad de mayor competencia en la subasta.

La decisión en el manejo del espectro en Uruguay (en lo que refiere a la parte del espectro que se subastó) fue determinar que el espectro debería utilizarse para brindar servicios de telefonía móvil, pero no se determinó la tecnología que debía utilizarse, sino que se dio la libertad de usar cualquier tecnología. El pliego de condiciones estableció que el espectro asignado deberá utilizarse para brindar servicios de comunicaciones móviles tales como PCS o IMT2000<sup>11</sup>. La mención a dos tecnologías para brindar los servicios (una de norma americana y otra de norma europea) es a modo de ejemplo y no significa una restricción a las posibilidades del operador. El único límite en el uso lo establece la interferencia que se

<sup>11</sup> No se puede, por ejemplo, brindar servicios de comunicaciones de carácter inalámbrico pero fijo. Si es móvil, se puede brindar cualquier servicio.

genere a los otros operadores. En este sentido, la URSEC será la encargada de dirimir los conflictos que se susciten entre los operadores en caso de interferencia.

### 3.2.3. Espectro a asignar

El espectro a asignar se agrupó en bloques de 5 MHz que se encuentran en las bandas de 1800, 1900 y 2100. Los bloques conformaron lotes; un lote estaba conformado por dos bloques apareados en forma fija. Los bloques se agruparon en segmentos (A, B, C, D y E). Los segmentos A y B se encuentran en la banda de 1800 MHz, mientras que los segmentos C y D se encuentran en la banda de 1900 MHz. Cada bloque del segmento A se aparea con un bloque del segmento B constituyendo un lote, y lo mismo ocurre con los bloques de los segmentos C y D. Además, el ganador de los lotes en los segmentos C y D podía optar por adquirir también el correspondiente bloque en la banda de 2100 (segmento E)

En la discusión de la cantidad de espectro a subastarse se contraponen dos estrategias. Está claro que la situación deseable es que a la subasta concurren muchos oferentes y que la competencia sea intensa por una cantidad significativamente grande de espectro, lo que seguramente llevaría a una gran recaudación y a un mercado competitivo. Sin embargo, los dos objetivos pueden no resultar compatibles en el marco en que se previó la subasta, y llevó a que primara la posición de asegurarse una cierta recaudación mínima en la subasta a través de limitar el espectro a subastarse y aumentar el precio de reserva (multiplicarlo por 6 en relación al precio originalmente propuesto).

Disminuir la cantidad de espectro responde al temor de que haya demasiado espectro para la cantidad de oferentes probables y por lo tanto no se dé competencia y los oferentes se queden con el derecho de uso del espectro por muy poco dinero. Cabe recordar que esta situación ocurrió en el caso italiano, donde el gobierno decidió dar un número de licencias igual al número de oferentes precalificados menos uno para generar competencia, sabiendo que uno iba a quedar afuera. El resultado fue que un oferente débil salió rápidamente y la subasta tuvo poca recaudación. En este caso, la medida responde al temor de que no haya competencia. Si no la hay, es un hecho que la subasta no obtendrá los resultados deseados. En todo caso la medida de aumentar el precio de reserva parece una respuesta más adecuada —si se piensa que no va a haber competencia— respecto de sacar espectro, ya que esto último atenta contra la posibilidad de que haya competencia, que debería ser el objetivo fundamental.

Se establecieron máximos globales y por banda, de modo que ningún oferente puede obtener en total más espectro que el que tiene reservado ANTEL, ni puede dejar fuera de una banda a otro oferente.

### *3.2.4. Decisiones iniciales*

Algunas decisiones clave se tomaron en cuanto a la participación de las “empresas titulares” en la subasta. En primer lugar se decidió que ANTEL no participase de la subasta. Para ello se decidió asignarle tanto espectro como la empresa estatal demandó y en las bandas que lo consideró más adecuado. ANTEL deberá pagar el precio promedio que se pague por los distintos bloques según la banda en que se encuentren. De acuerdo a la decisión tomada por ANTEL, la empresa tiene todas las alternativas tecnológicas a su alcance porque demandó espectro en todo el rango relevante. Esta actitud del regulador frente a ANTEL podemos catalogarla como benevolente. De todas maneras, es una decisión que da tranquilidad al subastador durante el desarrollo de la subasta en tanto le evita enfrentarse a la posible situación de comportamientos no competitivos, la que le generaría una situación difícil de resolver (imagine que tuviera actitudes anticompetitivas durante la subasta y por lo tanto el subastador tuviera que dejar a ANTEL fuera del mercado móvil). La situación de comportamientos anticompetitivos en las subastas europeas fue frecuente y en general no se resolvió por la vía de descalificar al agente anticompetitivo, debido al costo político que ello podría conllevar al subastador. Otro argumento de peso para que ANTEL no participe en la subasta es que, siendo una empresa pública, todo lo que pague en la subasta no significa más que un asiento contable (significaría menos ganancias para ANTEL y por lo tanto menos transferencias al gobierno, el que recibiría estos ingresos como pago en la subasta). Este hecho haría que los demás oferentes viesan las ofertas de ANTEL como espurias, ya que no significan costos reales para ANTEL, y podría modificar sus expectativas respecto de la subasta.

La segunda decisión clave fue el tratamiento del operador MOVICOM-Bellsouth, quien contaba con un contrato con ANTEL para proveer servicios de telefonía móvil. Por una parte se llegó a un acuerdo en cuanto al pasaje de MOVICOM-Bellsouth de su condición actual a la condición de operador dentro del marco establecido por el reglamento de interconexión (sin expropiar a la firma). En cuanto al uso del espectro, se le otorgó el mismo que actualmente utiliza en condiciones similares a las ofrecidas a ANTEL (pagando el precio promedio del espectro en la misma banda) y se le permite participar en la subasta por la adquisición de más espectro.

### 3.2.5. Reglas de la subasta

Las reglas de la subasta son similares a las aplicadas tanto en Estados Unidos como en la UE. Se trata de una subasta de precio creciente, donde los distintos lotes se subastan simultáneamente. El desarrollo de la subasta está marcado por una serie de reglas de actividad que buscan incentivar la competencia durante la subasta. Las reglas son básicamente las diseñadas por los principales teóricos americanos en ocasión de la subasta de PCS en Estados Unidos en 1994, con algunos agregados que provienen de las experiencias de las subastas europeas de 3G en el año 2000<sup>12</sup>.

### 3.2.6. Competencia en la subasta

La subasta está diseñada de acuerdo a los principios que surgen de la teoría de subastas. No obstante, cabe analizar la incidencia del diseño utilizado en relación a las posibles acciones no competitivas en el desarrollo de la subasta (colusión ente oferentes, acciones que intenten evitar que entren oferentes y acciones que intenten obligar a salir oferentes de la subasta).

La generación de competencia es el elemento clave para el éxito de la subasta y muchas decisiones, como la cantidad de espectro a subastar o la oferta de bloques y no de licencias, tienen como objetivo aumentar las posibilidades de que la competencia en la misma sea intensa.

La subasta debe diseñarse en forma que evite que las empresas se coludan o, más generalmente, que se pongan de acuerdo para determinar el resultado de la misma. Las subastas de sobre cerrado son menos vulnerables a los problemas de colusión que las subastas de primer precio. La subasta diseñada en Uruguay es de primer precio, pero se ha mejorado con una serie de aditivos para evitar los problemas de colusión, habida cuenta, además, de las experiencias recientes en la Unión Europea y Estados Unidos. Un primer aditivo es la obligación de que las ofertas sean en números múltiplos de mil, para evitar que se pueda dar información con los decimales de la cifra de la oferta, como ocurrió en el caso alemán<sup>13</sup>. Otro elemento grave de acciones anticompetitivas es la acción directa para eliminar a

---

<sup>12</sup> Una discusión de estas reglas y su fundamento en relación a la subasta en Uruguay puede encontrarse en Pereyra (2002).

<sup>13</sup> Por ejemplo, una oferta que termine en 0,5 puede indicar que el oferente está dispuesto a dejar de pujar y aceptar tener una cantidad menor de espectro y un número de cinco competidores, y de esa forma pagar un precio menor por el espectro. Este problema es importante en los casos en que existe la opción de formar licencias mediante la adquisición de bloques de espectro.

algún oferente durante el propio desarrollo de la subasta. Esto se ha dado cuando ha habido un oferente más que la cantidad de licencias subastadas. Todos los tipos de subastas pueden sufrir este problema; no obstante, es común que en la subasta creciente haya un oferente más que la cantidad de licencias. En Uruguay se previene este problema dejando fuera (o dentro del mercado) desde el principio a ANTEL, y subastando bloques de espectro y no licencias. En caso de que un oferente tome acciones para sacar a otro de la subasta, el subastador debería descalificarlo por estas acciones. Cuando el agente que toma acciones anticompetitivas es una firma titular, la descalificación se vuelve difícil para el regulador. Por otra parte el subastar espectro y no licencias hace que eliminar a algún oferente no implique necesariamente que se termine la subasta, ya que el número de licencias es variable (según el tamaño de las licencias).

La colusión es alentada también por la fijación de precios de reserva inadecuados (excesivamente bajos) en la medida en que es más rentable llegar a acuerdos entre muchos en el mercado a bajo costo, que a situaciones de menos competidores en el mercado a un costo mayor. En Uruguay los precios de reserva, en todo caso, son demasiado altos y pueden llevar a desalentar a algún posible entrante (y afectar así a la competencia), pero no significan un incentivo para la colusión.

El diseño de la subasta es importante para poder atraer posibles oferentes y aumentar así la competencia. La presencia de firmas asimétricas (con notoria mayor disposición a pagar) puede generar desincentivo para entrar porque se sabe que se va a perder, especialmente en los casos en que los costos de participar son altos. Las subastas de precio creciente son más sensibles a este problema que las subastas de sobre cerrado. En Uruguay se dispuso de suficiente espectro como para que los oferentes menos poderosos igualmente puedan acceder al mercado, habida cuenta de los topes máximos y por banda que tienen las firmas con mayor disposición a pagar. Además los costos de participar en la subasta no son prohibitivos, incluso para empresas de poco volumen relativo.

### 3.3. El resultado económico y la búsqueda de explicaciones

El resultado de la subasta no fue el esperado inicialmente: participó sólo MOVICOM-Bellsouth, que pagó el precio de reserva por los lotes que adquirió; en cuanto a la conformación del mercado, quedaron las mismas dos empresas titulares, con la salvedad de que cambió el estatus jurídico de MOVICOM-Bellsouth, que cambió su calidad de empresa contratada por ANTEL a la de competidor de la firma estatal en condiciones normales.

El proceso que llevó a la asignación a MOVICOM-Bellsouth de las frecuencias duró más de un año, en el cual se produjeron acontecimientos que, a nuestro juicio, vale la pena analizar con detenimiento. En un primer llamado a la subasta solamente manifestó interés de participar la firma española Telefónica. Los otros posibles interesados (entre ellos TELECOM de Argentina) indicaron su dificultad para participar debido a los problemas financieros que tenían en Argentina causados por la crisis económica desatada en este país. MOVICOM-Bellsouth, por su parte, no se manifestó interesado en la subasta. Porque el pliego de condiciones indicaba que la presencia de un solo oferente implicaba que la subasta se declararía desierta es que se decidió posponer la subasta para modificar esta limitante y al menos contar con un entrante al mercado, aunque la subasta no tuviese gran recaudación. En el siguiente llamado a la subasta se produjo un cambio sorprendente, que fue el abandono por parte de Telefónica de su interés por participar de la subasta y el repentino interés de MOVICOM-Bellsouth de participar. En medio de los dos llamados a la subasta se produjeron dos acontecimientos importantes: por una parte, se derogaron los artículos de la Ley de Presupuesto de 2001 que establecían bases legales mínimamente sólidas para la participación privada y, por otra, se agudizó la crisis económica en el país, que se manifestó en el cambio de política cambiaria y en una importante devaluación de la moneda.

Las explicaciones que se dan usualmente de los fracasos en las subastas de frecuencias se centran en el diseño de las mismas; éste es el caso de las subastas en Nueva Zelanda, Australia, Italia, Holanda, etc. En Uruguay, a nuestro entender, el diseño de la subasta ha sido adecuado y tomó cuidado de evitar cometer los errores de otras subastas. Tal como se discutió, el diseño es el estándar utilizado en Occidente desde las subastas de Estados Unidos de 1994, mejorado con las lecciones aprendidas de experiencias de otros países. La explicación del resultado de la subasta debería buscarse en la conformación del marco institucional uruguayo y en la forma en que éste influyó en el comportamiento de los agentes privados en un marco de incertidumbre agravada por la profunda crisis económica regional.

#### **4. El marco institucional uruguayo y los servicios públicos**

El fracaso de la subasta no se puede explicar por errores en el diseño de la misma. Las explicaciones se vinculan, a nuestro juicio, a una serie de factores de raíz institucional que, sumados al impacto que la crisis económica regional ha tenido sobre las finanzas y las expectativas de las empre-

sas, llevaron a desalentar a los posibles entrantes de participar en la subasta. La particularidad del marco institucional uruguayo proviene de una distinta conformación histórica de su Estado y de su idiosincrasia popular, que lleva a que las reformas en el país no se den de forma brusca, y en general con idas y venidas permanentes.

#### 4.1. El proceso de reformas de los servicios públicos

La estructura económica de Uruguay está fuertemente influenciada por el proceso político iniciado a principios del siglo XX con el gobierno de Batlle y Ordóñez, conocido como batllismo. Este proceso le dio al país una fisonomía particular en el contexto latinoamericano y es clave para comprender el comportamiento de los distintos agentes involucrados en las reformas que se procesan en la actualidad. Las características principales son las siguientes:

- ✓ Estado de bienestar con fuerte protección para los trabajadores.
- ✓ Protección (y fomento) de la actividad sindical.
- ✓ Defensa de los intereses urbanos (industriales) frente al sector agropecuario; fomento de la actividad artesanal e industrial.
- ✓ Creación de una red de empresas públicas monopólicas en sectores de servicios públicos y otros considerados estratégicos.
- ✓ Fuerte rol del Estado en la actividad económica en general.

En este marco político, las empresas públicas que nacen monopólicas o son estatizadas en este período desarrollan actividades económicas muy relevantes. Así se crean UTE<sup>14</sup> (monopolio en la provisión de energía eléctrica y teléfonos), ANCAP (monopolio en todo lo referente a la provisión de combustibles, además de producir alcoholes y cemento), ANP (administrador y proveedor de todos los servicios en el puerto de Montevideo y demás puertos definidos como comerciales), OSE (proveedor monopólico de servicios de agua potable y saneamiento) y PLUNA (líneas aéreas uruguayas de propiedad estatal). A finales de la segunda guerra mundial se agrega AFE (empresa monopólica en la provisión de servicios de transporte por ferrocarril).

Si bien a partir de 1958 ocurrieron algunos cambios en la visión definida anteriormente, los mismos no alcanzaron a las empresas públicas y no se hicieron intentos por modificar la forma de proveer estos servicios. Con la dictadura militar que se inició en 1973 se introdujeron cambios aún

<sup>14</sup> ANTEL surge como una escisión de UTE.

más radicales, fundamentalmente en la inserción del país en el mundo, y se alcanzaron grados de apertura considerables; no obstante es sorprendente que la dictadura, cuya orientación era de corte liberal en algunos aspectos de la política económica, no impulsó ninguna reforma de relevancia en las actividades desarrolladas por las empresas públicas<sup>15</sup>. Debe recordarse en este sentido que el régimen homólogo en Chile constituyó un caso paradigmático y de vanguardia en cuanto a las reformas llevadas adelante en muchos sectores de servicios públicos. Incluso al final del primer gobierno postdictadura es posible afirmar que la impronta del Estado batllista estaba intacta en la forma de proveer servicios públicos y demás que a principio de siglo se consideraron estratégicos en el esquema de desarrollo.

El primer intento de reforma vino con el gobierno del Partido Nacional iniciado en 1990. La Ley de Empresas Públicas significó un cambio radical respecto de la tradición existente. La reforma propuesta se encontraba en la línea de las que se llevaron adelante en muchos países del mundo en ese momento (entre ellos Argentina) y se basaba fundamentalmente en la posibilidad de privatizar las empresas públicas, al tiempo que se daba poca relevancia a las posibilidades de competencia en los mercados en que ello fuese posible y al incremento de la capacidad regulatoria del Estado. La ley que habilitaba la venta total o parcial de todas las empresas públicas fue derogada en su casi totalidad por un plebiscito preparado por diversas organizaciones sociales y políticas, según lo habilitan las leyes del país. La única privatización completa llevada adelante en el marco de esta ley fue la de PLUNA (líneas aéreas). Privatizaciones parciales se realizaron para brindar servicios de agua potable y saneamiento en zonas pequeñas del país (próximas a Punta del Este)<sup>16</sup>.

El segundo intento de realizar algunas reformas se inició con el gobierno de Jorge Batlle al principio del siglo XXI. Las reformas son de distinta tónica, pero en general no apuntan (al menos como corazón de las reformas) a la privatización de las empresas públicas sino a la apertura de múltiples mercados a la competencia y, paralelamente, a mejorar la estructura regulatoria de dichos mercados. Existe heterogeneidad en cuanto al tratamiento de los distintos sectores, siendo los intentos más claros en los sectores de energía (energía eléctrica y combustibles) y comunicaciones.

---

<sup>15</sup> Una muestra de la inexistencia de una vocación de reforma de la dictadura en el área constituye la creación de ANTEL. Esta empresa pública, que surge como escisión de UTE durante la dictadura militar, nace con el monopolio de todas las actividades (telefonía fija, larga distancia nacional e internacional), además de tener las potestades propias del regulador del mercado.

<sup>16</sup> La privatización de servicios portuarios se llevó adelante a través de una ley independiente.

Los cambios realizados son de cierta importancia si se comparan con las reformas anteriores; no obstante es evidente que son absolutamente menores que las realizadas, entre otros, en los países vecinos del Cono Sur (Argentina y Chile).

#### 4.2. El marco institucional de las reformas

Siguiendo a Bergara (2003), se puede afirmar que el marco institucional está constituido por: i) instituciones legislativas y ejecutivas, ii) sistema judicial, iii) las costumbres y normas informales, iv) la naturaleza y el balance de los intereses sociales en juego, y v) la capacidad administrativa y burocrática<sup>17</sup>. A continuación se analizan cada uno de estos componentes con el fin caracterizar la institucionalidad uruguaya para poder explicar su incidencia en el resultado concreto de la subasta de telefonía móvil.

##### 4.2.1. *El Poder Ejecutivo y el Legislativo*

Como señala Bergara (2003), el ordenamiento institucional uruguayo se caracterizó siempre por la importante participación del sistema político en la definición de la forma en que se brindan los servicios públicos. Este hecho fue notorio cuando la conformación del Estado batllista, y lo es hoy en los procesos de reforma. La incidencia central del sistema político se plasma tanto en el hecho de que las definiciones, incluso aquellas de menor envergadura, se adoptan por la vía legal (es decir, son materia de ley), como en el hecho de que muchas decisiones administrativas respecto a la forma de regular los mercados son tomadas por el Poder Ejecutivo y no por las agencias reguladoras (ejemplo de ello es que los reglamentos de interconexión, licencias, uso del espectro, etc., deben ser aprobados por vía de decreto del Poder Ejecutivo). Esta incidencia del sistema político hace que las decisiones estén fuertemente contaminadas por la agenda política en detrimento de las decisiones técnicas. La defensa de la competencia está también en el marco del Poder Ejecutivo, lo que implica que los conflictos vinculados al abuso de posición dominante o similares se resuelven fuera de la órbita judicial (mediante el nombramiento de tribunales arbitrales por parte de la misma comisión).

Este rol central del poder político es especialmente perjudicial al combinarse con el hecho de que las empresas públicas, especialmente UTE y ANTEL, son fuente de recursos fiscales fundamentales. El efecto de esto

<sup>17</sup> Bergara (2003).

es que para los artífices de la política económica de corto plazo, las reformas que supongan el aumento de la competencia (sin privatización) signifiquen una pérdida de recursos importante y un aumento del déficit fiscal con el consiguiente impacto en las variables macroeconómicas. Cuando la situación fiscal se vuelve crítica, los objetivos de corto plazo priman sobre los objetivos de las reformas y la incidencia del poder político se vuelve perjudicial al desarrollo de las mismas.

En esta situación, es razonable pensar al gobierno enfrentado a *trade-off* entre los objetivos de política de corto plazo (déficit fiscal) y los de mediano plazo (reformas estructurales). Esta realidad tiene al menos dos efectos importantes. El primero es que en caso de llevarse adelante las reformas, las mismas serán graduales de modo que permitan a las cuentas públicas adaptarse a la pérdida de ingresos (incluso pueden ser compensadas con nuevos impuestos sobre los mercados liberalizados); en segundo lugar, es poco probable que los cambios sean demasiado grandes en épocas de crisis económica, cuando las demás fuentes de ingreso también son afectadas.

Otra característica de la articulación del parlamento y el Ejecutivo es que el primero ejerce presión sistemática para expandir el gasto público y el Ejecutivo cumple el rol de controlar que así no suceda; esto significa la inversión de los roles respecto de lo que es esperable que ocurra y que efectivamente ocurre en la mayoría de los países (Bergara 2003). La implicancia directa de esta inversión de roles es que el Ejecutivo está presionado para garantizar el equilibrio fiscal con un gasto público al menos rígido y con dificultad para obtener nuevas fuentes de recursos. En este panorama, los ingresos que le proveen las empresas públicas se vuelven fundamentales debido a la facilidad con que puede acceder a los mismos: se trata de empresas monopólicas cuyas tarifas las fija el Ejecutivo. El resultado final es que se puede observar una especie de esquizofrenia del gobierno que impulsa reformas estructurales por una parte y después las traba con su propia acción. En el sector telecomunicaciones impulsó la apertura de varios segmentos del mercado a la competencia y creó una agencia para regular el mercado, y paralelamente desarrolló una serie de medidas que entorpecieron estas reformas. La más importante de estas medidas fue la propia eliminación de los artículos de la Ley de Presupuesto del año 2000 que daban sustento a la apertura del mercado<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Si bien es cierto que estos artículos eran cuestionados y que se habían entregado a la Corte Electoral las firmas necesarias para llamar a plebiscito popular para derogarlos, y que se presumía que el resultado de dicho plebiscito sería favorable a la derogación, igualmente el gobierno evitó toda defensa pública de la reforma. Por otra parte, la derogación de estos artículos no fue seguida de ninguna nueva propuesta en cuanto al ordenamiento jurídico del mercado.

#### 4.2.2. *El sistema judicial*

El Poder Judicial no tiene experiencia en el arbitraje de aspectos económicos de contratos medianamente complejos, lo que no sólo hace eventualmente imposible imaginar un esquema institucional donde la regulación directa pueda ser sustituida por esquemas de regulación “blanda” al estilo neozelandés, sino también esquemas mixtos donde la regulación esté “compartida” por una agencia regulatoria y por el sistema judicial que intervendría en situaciones de abuso de poder de mercado u otras violaciones a la competencia. Tal como señala Bergara (2003), esta característica del Poder Judicial reduce los arreglos regulatorios factibles a aquellos en que el sistema político mantiene una intervención relevante. De hecho, el sistema político determinó desde su origen la forma de brindar los servicios públicos y los intentos de modificación provienen del mismo. El arreglo institucional propuesto supone en primer lugar una regulación de tipo “duro”, en la que la autoridad está en las instituciones regulatorias dependientes del poder político y no en el marco del Poder Judicial. Pero además el arreglo institucional se diseñó de modo que las entidades regulatorias estén en la órbita del Poder Ejecutivo y con un grado de autonomía limitado, y las principales decisiones de carácter regulatorio se toman en el ámbito político.

#### 4.2.3. *Las costumbres y normas informales*

*Ideología batllista arraigada.* Por ideología batllista nos referimos a las ideas centrales del pensamiento de Batlle y Ordóñez, manifestadas en sus gobiernos a principio del siglo XX y en los gobiernos que les siguieron. En lo que se refiere a los servicios públicos, esta ideología se traduce en una idea muy aceptada de lo adecuado de tener empresas públicas monopólicas. En este esquema importan mucho menos las posibles ganancias de bienestar con las reformas que el hecho de que las ganancias de las empresas públicas tengan un destino en el país a través del gasto del Estado.

*Desconfianza del sistema político.* La situación de desconfianza del sistema político no es comparable a lo que ocurre en la vecina Argentina, no obstante lo cual existe desconfianza arraigada acerca del destino que el sistema político pueda darles a las empresas públicas; esta desconfianza abarca fundamentalmente a las propuestas de privatización, aunque también a las propuestas de liberalización. Es necesario notar que la experiencia privatizadora argentina y sus errores más notorios son ejemplos muy próximos a la experiencia de los uruguayos.

*Menor brecha relativa de eficiencia en relación a otros países en que se desarrollan reformas.* Las empresas públicas, especialmente UTE y ANTEL, si bien tienen tarifas que probablemente estén por encima de los niveles regionales (no hay certeza de ello; la comparación de tarifas de empresas multiproducto no es fácil), brindan servicios que son de notoria buena calidad (a modo de ejemplo, la posibilidad de falla en el sistema eléctrico es casi inexistente y no hay demanda insatisfecha de teléfonos fijos).

Visto desde una perspectiva económica, no son evidentes las ganancias de bienestar a lograrse con la reforma regulatoria, aunque es claro que esto depende de los sectores de que se trate (no hay estudios que midan las ganancias posibles con las distintas alternativas de reforma). Para justificar las reformas no alcanza con indicar que las mismas incorporan las virtudes del mercado en la asignación de recursos y que llevan a una mejora en el bienestar por aproximarse al paradigma competitivo; las reformas también tienen costos, y que los objetivos buscados se logren depende en forma importante de la capacidad de la institucionalidad regulatoria. Es necesario notar que Uruguay es un país pequeño y que las empresas que operan los sectores de servicios públicos son empresas internacionales grandes, hecho que acentúa la importancia de la capacidad de las instituciones.

Desde una perspectiva de opinión pública, la gente no ve la necesidad evidente de reformar las empresas públicas ya que las mismas funcionan razonablemente bien al parecer de la mayoría de la población. Además, buena parte de la población percibe como positivo el hecho de que las ganancias queden en el país y se distribuyan a través del gasto público.

#### 4.2.4. *La naturaleza y el balance de los intereses sociales en juego*

*Los partidos políticos.* La principal manifestación de los intereses sociales viene de los partidos políticos. Existen tres partidos políticos relevantes (que representan aproximadamente tercios del electorado) que no tienen consensos mínimos, en particular en lo que se refiere a las reformas a realizarse en los sectores de servicios públicos.

Si se tiene en cuenta que el país es gobernado por una coalición de dos de los tres principales partidos desde la salida de la dictadura en 1985 (partidos Colorado y Nacional), algunos hechos no serían comprensibles si existieran ciertos consensos mínimos, aunque sea al interior de la propia coalición de gobierno, como el apoyo de la mayoría del Partido Colorado a la derogación de la Ley de Empresas Públicas en el gobierno del Partido

Nacional. Por otra parte, el Frente Amplio (coalición de partidos que en las últimas elecciones obtuvo la mayor cantidad de votos) ha intentado bloquear sistemáticamente todos los intentos de reformas, actuando junto a los sindicatos y otros sectores sociales opuestos a las mismas.

*Grupos de presión organizados.* Los grupos de presión, especialmente los sindicatos, cuentan con un alto nivel de organización. En los casos en que se han presentado reformas, los sindicatos han sido los principales organizadores de la resistencia a las mismas. La organización de los distintos plebiscitos ha estado a cargo de comisiones *ad hoc* cuyo corazón lo constituye el sindicato de la empresa pública en cuestión.

No hay que despreciar, por otra parte, el poder de grupos menos organizados pero influyentes en todas formas, constituidos por el personal gerencial de las propias empresas e incluso sus directores políticos. Dependiendo de los casos, estos grupos han actuado a favor o en contra de las reformas.

*Mecanismos de participación ciudadana.* La Constitución de la República habilita la realización de plebiscitos para evaluar la permanencia de las leyes aprobadas por el parlamento. Para activar el mecanismo del plebiscito debe contarse con ciertas mayorías especiales en el parlamento o de lo contrario con el apoyo del 25% de los inscritos en el padrón electoral. Si bien existen algunas referencias en la historia del país de la realización de plebiscitos, es recién en la postdictadura que el mecanismo se comenzó a utilizar frecuentemente. Además, buena parte de los plebiscitos realizados en estos años ha tenido por objeto impedir la realización de reformas en los sectores vinculados a las empresas públicas.

Los mecanismos de participación ciudadana permiten articular los intereses de los grupos de presión (sindicatos, gerentes) y de los partidos políticos de oposición con el fin de frenar los intentos de reforma. Estos grupos opositores a las políticas se apoyan en elementos ideológicos y de opinión arraigados como los mencionados anteriormente, de modo que en muchos casos obtienen los resultados buscados de frenar las reformas<sup>19</sup>. La existencia de estos mecanismos es una característica distintiva de Uruguay en el contexto regional y mundial, más cuando el mismo es una herramienta de uso casi cotidiano por los sectores que se oponen a las reformas.

---

<sup>19</sup> Es de notarse que durante el gobierno del Partido Nacional, y recién derogada la Ley de Empresas Públicas, el gobierno impulsó una reforma en el sistema de convocatoria a plebiscitos, facilitando la realización de los mismos. En otras palabras, si bien el procedimiento supone la pérdida de grados de libertad del Ejecutivo, el mismo facilitó la operación de los mecanismos de democracia directa.

#### 4.2.5. *La capacidad administrativa y burocrática*

Dentro de la capacidad burocrática del Estado se debe analizar por una parte a las agencias regulatorias y demás instituciones vinculadas a la actividad regulatoria, y por otra parte a las empresas públicas.

La principal característica de las agencias regulatorias creadas es su limitada autoridad para intervenir en los aspectos regulatorios. Además, sus presupuestos son limitados, lo que impide contar con los recursos técnicos acordes a los requerimientos; por otra parte, el diseño institucional hace que las agencias jueguen un papel supeditado al Poder Ejecutivo incluso en aspectos que son claramente de carácter técnico. Por ejemplo, los reglamentos de interconexión, licencias, espectro, etc., de carácter evidentemente técnico, fueron o deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo, y el rol de la URSEC sería de asesoría.

En cuanto a las empresas públicas, su dirección es política y en la misma no participa la oposición. Han sido objeto de un proceso de modernización en los últimos 15 años que hace que sus indicadores de eficiencia sean aceptables, tal como se ha señalado al inicio de este trabajo.

#### 4.3. Los contratos como alternativa al problema de la credibilidad regulatoria

Al derogarse los artículos de la Ley de Presupuesto de 2000 que declaraban legalmente abierto el mercado de la telefonía móvil, parecería lógico que la subasta de frecuencias se abandonara. No obstante, surgió una nueva interpretación de la antigua legislación (otra vez vigente luego de la derogación mencionada) que sostiene que en realidad los servicios de telefonía móvil nunca habían sido monopolio de ANTEL y que el ingreso al mercado nunca había estado prohibido. Esta interpretación se basa en que la definición legal del monopolio de ANTEL nunca menciona explícitamente a la telefonía móvil (debido a que no existía la telefonía móvil en el momento de la ley de creación de ANTEL) y en que la Ley de Empresas Públicas de 1991 sostiene en un artículo no derogado que los nuevos servicios nacen siempre en competencia. Si bien esta interpretación de la legislación fue utilizada por el gobierno para seguir adelante con la subasta de frecuencias, la misma constituye un marco que brinda poca credibilidad al proceso regulatorio en el sentido de que no significa una garantía real a los posibles entrantes de que no serán víctimas de un proceso de expropiación en un futuro.

Una herramienta que pudo ser utilizada en el sentido de dar credibilidad al proceso regulatorio son las licencias. Éstas son contratos explícitos entre el gobierno y los operadores de telecomunicaciones en que se establece la autorización a brindar el servicios así como las condiciones en que éste debe entregarse y las garantías de las empresas prestadoras. Las licencias son necesarias en las áreas del mercado en las que no hay competencia. Las mismas establecen las responsabilidades del proveedor monopólico, la calidad del servicio, alcance del servicio universal, etc. Cuando el proveedor es público muchas veces no hay licencias en tanto estos aspectos se resuelven directamente en la legislación (como ha sido históricamente la situación en Uruguay). Cuando se desarrollan procesos de privatización de las actividades monopólicas, las licencias se vuelven especialmente necesarias. En las actividades potencialmente competitivas también se utilizan las licencias como proceso de ingreso al mercado. Si la liberalización de estos servicios es total, estrictamente no se requerirían de licencias, ya que toda empresa que cumpla con ciertos requisitos básicos podría entrar al mercado (igual que en todo mercado). El uso de licencias en estos casos se vincula al efecto positivo que éstas tienen en cuanto a disminuir la incertidumbre que los posibles inversores tengan respecto al marco institucional del país y los posibles riesgos de expropiación. En estos casos, las licencias operan como un contrato en que se especifican claramente los derechos y obligaciones de las firmas al entrar al mercado.

En el caso uruguayo, las licencias pudieron ser utilizadas como un mecanismo que diera credibilidad pero no se utilizaron. Como se adelantó, el reglamento de licencias, que establece los tipos de licencias y las características de las mismas, lo está elaborando la URSEC para ser propuesto al Ejecutivo, pero no estuvo aprobado al momento de la subasta de frecuencias. Por lo tanto los posibles entrantes no tenían la posibilidad de contar con un contrato que sustituyera la ausencia de un marco legal adecuado.

#### 4.4. Los agentes y sus estrategias

Para terminar, se elaboran hipótesis acerca de las estrategias seguidas por los distintos agentes con relación a la subasta de frecuencias, para completar el análisis de las razones que llevaron al fracaso de dicha subasta.

En primer lugar cabe indicar que el gobierno no parece haber tenido una única estrategia, fruto de la multiplicidad de objetivos y agentes que lo componen. Aparentemente la estrategia principal fue liberalizar el mercado de telecomunicaciones, fortaleciendo la capacidad regulatoria del Estado.

Su estrategia debía responder a dos restricciones principales: i) contar con el apoyo político necesario para llevar adelante la reforma, y ii) no ser tan radical como para generar una oposición que la revirtiera. El gobierno, por su debilidad política, para obtener el apoyo del Partido Nacional en la aprobación del nuevo marco regulatorio debió hacer concesiones en aspectos como incluir la posibilidad de la privatización parcial de ANTEL, a pesar de que el objetivo de la reforma para el gobierno era la liberalización sin privatización. El problema es que la posibilidad de privatización (aunque sea parcial) de ANTEL garantizó la reacción de las organizaciones sociales contra la ley y la convocatoria a un plebiscito<sup>20</sup>.

Por otra parte, las contradicciones entre los objetivos de reforma y los objetivos de corto plazo del gobierno llevaron a que se generaran una serie de medidas que entorpecieron el desarrollo del proceso de liberalización (aunque no en forma dramática). En este sentido cabe mencionar la aplicación de nuevos impuestos a las telecomunicaciones en pleno proceso de apertura (ITEL) y la aplicación de precios de reserva para la subasta más altos que los usuales en países con mercados mucho mayores que el uruguayo, establecimiento de precios de referencia para la interconexión altos en relación con las referencias internacionales, etc. Estas últimas decisiones responden a las necesidades de defender las ganancias de ANTEL, y son posibles por el diseño institucional que hace que el Ejecutivo tenga un peso muy importante en decisiones que normalmente debieran estar en manos de las autoridades regulatorias, menos permeables a los intereses de corto plazo del gobierno.

En lo que se refiere a las empresas, la estrategia de ANTEL es la de buscar mantener la mayor parte de sus privilegios anteriores. En ese sentido, se ha generado un proceso de negociación permanente con la URSEC con relación a las condiciones de acceso a los recursos esenciales por terceros operadores.

Las dos firmas privadas principales involucradas en el proceso de la subasta fueron Telefónica y MOVICOM - Bellsouth. La primera manifestó su interés de participar de la subasta en el primer intento de realización de la misma pero no en la ejecución definitiva, contrariamente a lo hecho por MOVICOM - Bellsouth. Dos elementos principales pueden identificarse como determinantes del desinterés de Telefónica de participar en el segundo llamado de la subasta. Por una parte el desencadenamiento de la crisis regional y nacional que lleva a perder interés en este mercado, teniendo en cuenta que las perspectivas de recuperación económica no son muy grandes

---

<sup>20</sup> Es difícil afirmar que no hubiese habido plebiscito si no hubiese sido incluida la posibilidad de privatización de ANTEL.

para los próximos años. En segundo lugar, la derogación del marco regulatorio y la ausencia de contratos que pudieran sustituir las carencias del mismo constituye un obstáculo para una firma que, a pesar de tener importante presencia regional, sería una firma entrante en el mercado móvil uruguayo. Es difícil conocer la ponderación relativa de estos dos factores en la decisión de la firma, pero parece difícil negar que la ausencia de un marco legal o contractual adecuado desestimuló a la empresa española a participar.

En el caso de MOVICOM-Bellsouth el desinterés en la subasta inicialmente se debe al hecho de que no estaría dispuesta a invertir por encima de su inversión actual y de lo que debiera pagar por el espectro que ya usufructúa en caso de que entrara otra empresa al mercado. Cabe destacar que las tasas de ganancia de esta firma son altas, incluso en el marco de la crisis económica actual. No obstante, el ingreso al mercado de una firma como Telefónica amenazaba constituir un golpe importante al duopolio existente. Cuando esta amenaza desapareció, el interés de MOVICOM-Bellsouth por ampliar su participación en el mercado (y sobre todo por asegurar sus posibilidades de desarrollo en el futuro) aumentó notoriamente. Por otra parte, el problema regulatorio es menos preocupante en el caso de una empresa titular que opera en el país desde hace más de 10 años<sup>21</sup>.

En lo que se refiere a los sindicatos (en particular el sindicato de trabajadores de ANTEL), su estrategia evidente es la de frenar toda venta de empresas públicas. La razón clara es que los monopolios públicos son la garantía de poder acceder a parte de las rentas monopólicas por la vía de las retribuciones salariales. En el discurso al menos, el elemento central de la oposición al marco regulatorio estaba en la posible privatización de ANTEL, no obstante lo cual la oposición se dio a todo el marco regulatorio, incluyendo aquellos aspectos que sólo implicaban la liberalización de algunas partes del mercado.

## 5. Conclusiones

Uruguay comenzó un proceso de reforma regulatoria. El aspecto de esta reforma que suscitó mayor expectativa en lo que tiene que ver con el sector de telecomunicaciones, fue la apertura del mercado de telefonía móvil. Como es usual hoy en el mundo, para la asignación de frecuencias se

---

<sup>21</sup> Las tasas de ganancia de esta empresa, operando en condiciones de duopolio, justifican ciertos riesgos, los que seguramente no se correrían si el mercado estuviese repartido en tres firmas, ya que eso significaría mayor competencia y requerimientos de inversión más altos.

organizó una subasta de primer precio con objetos múltiples similar a las realizadas en Estados Unidos desde 1994 y en la Unión Europea en el año 2000. La subasta busca un doble objetivo: i) aumentar el número de empresas que brindan el servicio, aumentando la competencia en el mercado y garantizando una asignación eficiente; ii) apropiar para el Estado las rentas que obtendrán las empresas por usufructuar un bien escaso. Estos dos objetivos son contradictorios a menos que la competencia en la subasta sea importante, motivo por el cual el diseño del procedimiento tiene este objetivo. El diseño de la subasta en Uruguay se realizó siguiendo los principios básicos desarrollados en las subastas de Estados Unidos de 1994 pero tomando en cuenta los problemas que se generaron en subastas posteriores. En las subastas los detalles de diseño son importantes y determinan muchas veces la diferencia entre el éxito y el fracaso de un procedimiento. En Uruguay se tomaron algunas decisiones en el sentido de evitar errores cometidos en otras experiencias, fundamentalmente en cuanto a evitar problemas de competencia en la subasta por la vía de no obligar a ANTEL a participar de la subasta, y se actuó en forma no expropiatoria con la otra empresa titular, brindando señales adecuadas en ese sentido.

No obstante, los resultados de la subasta no fueron ni cerca los esperados en ninguna de las dos dimensiones en que cabe evaluarla: i) no entraron empresas nuevas al mercado, el que continúa con una configuración de duopolio; ii) la recaudación del gobierno fue la menor posible, pues las empresas pagaron el precio de reserva por las frecuencias adquiridas. Las explicaciones de este resultado no se encuentran en el diseño de la subasta, como se podría pensar, sino en la confluencia de factores vinculados a la configuración institucional del país y de factores económicos desencadenados simultáneamente al proceso de la subasta.

Algunos elementos fundamentales identificados son: i) el gobierno enfrentado a un *trade-off* entre los objetivos de reformas estructurales y necesidades fiscales de corto plazo; ii) alta dependencia de las finanzas públicas de los ingresos de las empresas públicas, lo que se incrementa al desatarse la crisis; iii) marco institucional en el que el poder político tiene una altísima incidencia en las decisiones regulatorias, elemento que se volvió perjudicial cuando el balance de los intereses del gobierno se volcó hacia los problemas de corto plazo, con el desencadenamiento de la crisis económica; iv) existencia de una sensibilidad popular extremadamente desarrollada en cuanto a la defensa de la propiedad estatal de las empresas públicas; v) existencia de mecanismos de democracia directa que permiten a los grupos de poder perjudicados con las reformas bloquear las mismas; vi) debilidad política del gobierno, que llevó a que la propuesta de reforma

incluyera propuestas de privatización para lograr el apoyo político para su aprobación y que resultó perjudicial para el mantenimiento de la reforma;

La confluencia de estos elementos llevó a que el marco jurídico de las reformas fuera derogado y que las garantías de los posibles entrantes se volvieran mínimas. Con este panorama, los posibles entrantes al mercado se vieron enfrentados a un doble problema: i) disminución de la credibilidad regulatoria, aumentando el riesgo de ingresar al mercado; ii) disminución de las ganancias potenciales debido a la crisis económica que afecta especialmente al país y la región; es imaginable que la confluencia de ambos factores haya sido decisiva en su decisión final de no participar de la subasta más allá de su interés inicial. La empresa privada titular tuvo un proceso inverso, pasando del desinterés inicial (de apostar a la competencia) a un interés de ampliar su participación (en un mercado duopólico en el que tiene certeza de obtener ganancias importantes).

#### REFERENCIAS

- ANTEL. *Anuario Estadístico 2001*.
- Bergara, M. *Las Reglas de Juego en Uruguay: El Entorno Institucional y los Problemas Económicos*. Ediciones Trilce, 2003.
- Coase, R. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* III, octubre 1960.
- Klemperer, P. "What Really Matters in Auction Design". *Journal of Economic Perspectives*, 2002.
- McAfee, R. y J. McMillan. "Auctions and Bidding". *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, N° 2 (junio 1987).
- McAfee, R. y J. McMillan. "Analysing the Airwaves Auction". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 N° 1 (1996).
- Pereyra, A. "Subasta de Telefonía Móvil: ¿Una Experiencia Inconclusa en Uruguay?" Documento de Trabajo N° 3 (2002) del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- UIT (Unión Internacional de Comunicaciones). *Anuario Estadístico*, 2002.
- UIT (Unión Internacional de Comunicaciones). "Aspectos Económicos de las Gestión del Espectro". *Informe UIT-R*. Diciembre 2001.
- URSEC <http://ursec.gub.uy>

---

## LIBROS

---

Patricia Verdugo: *Allende. Cómo la Casa Blanca Provocó su Muerte*  
(Santiago: Catalonia, 2003, 207 págs.)

Peter Kornbluh: *Los EE.UU. y el Derrocamiento de Allende.  
Una Historia Desclasificada*  
(Santiago: Ediciones B, 2003, 224 págs.)

### LA PERSISTENCIA DEL MITO: CHILE EN EL HURACÁN DE LA GUERRA FRÍA

Joaquín Fernandois

Hubiera querido que mis impresiones finales entregaran un cuadro más completo y vívido acerca de este país y de su pueblo tan amistoso, al que se solía llamar la “Inglaterra de América Latina”. Sin embargo, Chile está completamente absorto en un proceso de luchas internas, políticas y económicas. La política invade todo su pensamiento, toda su literatura, todo su arte, absolutamente todo [...]. Compromiso por un lado; emigración o completa pasividad, por el otro; no parece haber otra elección. Si Chile tiene una importancia no menor en el mundo, es porque el combate entre las fuerzas marxistas y las antimarxistas, como al interior de los mismos grupos marxistas, se lleva a cabo en una sociedad abierta y no detrás de una cortina de hierro.  
(Embajador D. H. T. Hildyard, 1973).

**E**ste perceptivo informe, elaborado por el embajador de Gran Bretaña después de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, es la contrapartida a la interpretación de que la crisis y caída de la “experiencia chilena” habría sido manipulada desde Washington. Esta última es la imagen que con persistencia se ha entregado sobre el desarrollo de los hechos en Chile a comienzos de los años setenta, tanto en la gran prensa como en

---

JOAQUÍN FERNANDOIS. Profesor de historia contemporánea, Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de número de la Academia Chilena de la Historia.

*Estudios Públicos*, 92 (primavera 2003).

los debates políticos a lo largo y ancho del mundo. No es la idea que ha entregado una parte considerable de los estudios de uno u otro signo acerca de la Unidad Popular, pero es la noción que más ha penetrado en la opinión pública en muchas partes del mundo, y en cierta medida también en el mismo Chile. A raíz del trigésimo aniversario del 11 de septiembre de 1973, incluso la televisión chilena, en varios canales, envió el mismo mensaje, si atendemos a la semántica total del lenguaje televisivo: que la CIA (o genéricamente EE.UU.) tuvo un papel protagónico en la caída de la Unidad Popular.

### Vidas y hechos paralelos

No es la primera vez en la historia de Chile que una imagen de este tipo intenta apoderarse irreversiblemente de “la memoria”. A la guerra civil de 1891 la persiguió la interpretación de que había sido provocada por la intervención de los capitalistas ingleses y por el consiguiente imperialismo inglés. En Chile es muy conocida la tesis de Hernán Ramírez Necochea, el tenaz historiador comunista, por años decano de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile<sup>1</sup>. Hoy día son pocos los que defenderían una tesis como la sostenida por Hernán Ramírez, y la misma imagen de 1891 ha perdido fuerza en el Chile contemporáneo.

En su momento, esa historia ayudó a cimentar otra, la de la autopercepción de la izquierda, y particularmente en el mismo Salvador Allende, sobre su papel en los años de la Unidad Popular. Poca duda cabe acerca de cómo Allende construyó su estrategia personal y su imagen de paradigma heroico a partir de la figura del “Presidente mártir”. Su modelo fue siempre José Manuel Balmaceda, y se sentía no sólo el continuador de su obra, sino que aquel que la completaría. Por lo demás, en esto había una senda familiar, ya que su abuelo Ramón Allende Padín, médico y conocido periodista satírico e irreverente, había militado en el campo laicista. Fue también Serenísimos Gran Maestro de la Orden Masónica. Su padre, Salvador Allende Castro, fue partidario de Balmaceda y tuvo que pagar su cuota de vencido.

Hacia el 1900 Balmaceda ya era uno de los santos patrones de la izquierda del siglo XX, aunque es difícil que este líder liberal haya tenido mucho que ver con los postulados que se desarrollarían en el siglo. Curiosamente, a pesar de la consagración que de este tipo de interpretación efectuara Pablo Neruda en el *Canto General*, la figura de Balmaceda ha tenido un cierto eclipse en el lenguaje político de la izquierda actual, en sus

<sup>1</sup> Hernán Ramírez Necochea, *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891* (1969).

dos versiones Concertación y “antiglobalización”. Seguramente se debe al estrellato que alcanzó Allende y al gesto político, antes impensado, de su muerte.

Existió una larga “historia de Balmaceda” como víctima del imperialismo inglés. De lo mucho que se ha escrito acerca de este episodio, quizás lo más esclarecedor sea el relato del historiador inglés Harold Blakemore, que pocos se han dado la molestia de leer<sup>2</sup>. Desde antes de 1970, Allende había hecho de la referencia a Balmaceda una mención obligada. Entre 1970 y 1973, se convirtió en “vida paralela”, especie de profecía autocumplida, como en el fondo consistió el camino hacia el extremismo político en los tres años de su gobierno. Aunque estaba la mano mora de Fidel Castro en la necesidad de un final heroico en el caso de sucumbir la empresa (así como de una consecuencia personal que muchos de sus enemigos ni sospechaban que mostraría), es de presumir que escogió como modelo la actitud de Balmaceda. Entremedio había otra experiencia en la vida de Allende, la de Pedro Aguirre Cerda ante una sublevación militar, llamada el “Ariostazo” (25 de agosto de 1939). En el momento de la amenaza, “dicen que dicen” que don Pedro dijo que sólo lo sacarían de La Moneda vestido con un “pijama de madera”. Esto habría impresionado profundamente a su joven Ministro de Salud, Salvador Allende.

Esta imagen tenía también el complemento de una lucha épica contra el enemigo foráneo. Con esto Allende se vinculaba por una parte con la tradición “antiimperialista” de esa izquierda que nace hacia 1900; y por la otra, con la herencia del “Chile patriótico”, que se había formado en su última y culminante etapa a raíz de la Guerra del Pacífico. Ésta fue una tendencia hacia una sensibilidad común en el siglo XX, el nacionalismo de izquierda, cooptado en Chile principalmente por el marxismo. Como EE.UU. ha sido una potencia hegemónica a lo largo del siglo XX, y Chile tuvo dificultades con ella en el siglo XIX, no es extraño que el “antinorteamericanismo” sea parte integral de este tipo de patriotismo. Y, por cierto, Washington ha tenido que ver con la política interna chilena desde 1940.

El “antiimperialismo” ayudaba, más que a combatir al “imperialismo”, a reunir poder en la política interna, desvelando al rival dentro de Chile como socio o marioneta del imperialismo. En 1891 las fuerzas antibalmacedistas no habrían sido más que los peones de una lucha del “capitalismo en su fase del imperialismo”, según rezaba la ortodoxia marxista. Esto se ve muy bien en el discurso final de Allende el 11 de septiembre de

<sup>2</sup> Harold Blakemore, *Gobierno Chileno y Salitre Inglés 1886-1896: Balmaceda y North* (1977; original, Londres 1974).

1973, de que el “capital foráneo, el imperialismo unido a la reacción, creó el clima para que las fuerzas armadas rompieran su tradición”<sup>3</sup>.

Gran parte de la política chilena en el siglo XX se guió por este supuesto, o por la crítica del mismo. En principio, esto no tiene nada de raro ni rechazable. Chile es parte de una historia mundial y la identidad política del país se ha construido a partir del patrimonio de ideas de la política moderna desde comienzos del siglo XIX. El país se mueve dentro de un campo de fuerzas de las que hay que estar consciente. Otra cosa es colocar el conocimiento de las cosas en la perspectiva de la instrumentalización ideológica. La pretensión de que existe un conocimiento puro “de los hechos”, más allá de la perspectiva ideológica, que pueda servir de instructivo para la acción del político o del responsable del Estado, lleva a la manipulación de la vida pública al servicio de ideas e ideologías no claramente expresas. Lo mismo vale para su aparente opuesto, subordinar la acción a una idea general a la que se supone provista de una visión tanto analítica como animada de fuerza para conducirnos al futuro.

### Antiimperialismo y “conspiración”

El antiimperialismo, o “antinorteamericanismo”, ha sido un poderoso motor de la política latinoamericana, y de su visión de mundo. En Chile, *todas* las fuerzas y concepciones políticas han sido pro y antinorteamericanas en diversos momentos del siglo XX. *Todas* han pedido la intervención norteamericana, o lo que parece tal en un momento u otro. Claro que no al mismo tiempo. El comunismo chileno era pronorteamericano durante la Segunda Guerra Mundial (a partir del 22 de junio de 1941, el día del ataque nazi a la Unión Soviética). La izquierda chilena, incluyendo a los comunistas, desde fines de los setenta hasta fines de los ochenta pedía una suerte de intervención norteamericana ante el gobierno militar (intervención que por lo demás existía). La derecha mostró más de un rasgo “antiyanqui” en esos mismos años<sup>4</sup>.

El antiimperialismo ha sido un arma de recurrencia favorita en la política pública en América Latina. Le subyace la tesis de que EE.UU. es el principal culpable de los problemas generales de las sociedades al sur del río Grande. Ha sido El Dorado de las fuerzas contestatarias de la región, aunque tiene expresiones planetarias, en la medida en que EE.UU. se alzó

<sup>3</sup> Citado en revista *Bicentenario*, 2, 2, 2003, p. 290.

<sup>4</sup> Parte de estas ideas están desarrolladas en Joaquín Fernando, “¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)” (1998).

como la potencia global en el curso del siglo XX<sup>5</sup>. Por cierto, es la emoción que domina toda “teoría de la conspiración” al momento de tomar posiciones no sólo ante las relaciones interamericanas, sino que ante cualquier tipo de diagnóstico de nuestras sociedades. Se cree hallar el hilo de la madeja que conduce al culpable, al titiritero arrellenado en un sillón de alguna gran ciudad norteamericana.

EE.UU. como sociedad ha sido un fenómeno único, no sólo en el sentido de que, como cualquier hecho histórico, sea único, irrepetible en su individualidad. Una gran potencia que habla un lenguaje moral y moralista que no se separa de la prosecución de sus intereses cotidianos, que muchas veces ha atraído y repelido al mismo tiempo y con los mismos actores, que juega un papel esencial en el mundo y que a la vez es una sociedad volcada sobre sí misma, cuya clase dirigente nunca ha sido manifiestamente educada para entender al mundo (salvo el hoy evanescente “Eastern establishment”, surgido a raíz de la Segunda Guerra Mundial). Como sucede con todo fenómeno de la historia, la sociedad norteamericana no puede ser entendida exclusivamente por las explicaciones que ella se da de sí misma. Parece obvio. Y tampoco se la puede entender como el hilo de una “conspiración” del tipo de la Revolución Rusa, como el resultado de la “conspiración judío-bolchevique” o, con un pequeño grado de verosimilitud por lo demás, de las maquinaciones del alto mando imperial de Alemania. Pero eso es lo que estos dos libros nos piden para entender la historia de Chile que gira en torno a la Unidad Popular.

La “teoría de la conspiración” surge de la inextinguible necesidad humana de entregar explicaciones simples de hechos y procesos complejos. En sí, esto no tiene nada de malo. Si una buena explicación de una conducta o de una sucesión de hechos es no solamente sencilla sino que verosímil, se hace un aporte indudable al conocimiento. En la “teoría de la conspiración” las cosas se complican un poco más. A la simpleza, que puede ser noble, se le añade el sabor del misterio acerca del manipulador escondido en las sombras. Al simplismo se le agrega la suposición de una red compleja que se revela a través de la denuncia. Así se adquiere la connotación de la parábola contemporánea, que es casi igual a la imaginería surgida del mundo de la comunicación de masas, los *media*, que han tenido su traducción más perfecta en la *soap opera*, en su versión de radionovela y después de telenovela.

Ante una realidad que nos parece asombrosa, siempre reaccionamos con un “¿qué habrá detrás?”. En parte morbosidad, en parte la renuncia a

<sup>5</sup> Para una exposición reciente de este tema, Jean-Francois Revel, *La Obsesión Antiamericana. Dinámica, Causas e Incongruencias* (2003).

comprender y a hacerse cargo de la cuota de responsabilidad que a todos nos cae por el desarrollo de los hechos, la idea de la “teoría de la conspiración” constituye uno de los mitos políticos recurrentes más extendidos de la historia de la modernidad.

“Mito” aquí, evidentemente, no está tomado como manifestación de un saber arcaico, que expresa a manera de historia, o de parábola, una realidad profunda e insustituible de las cosas. Éste es el concepto que manejan, por ejemplo, los antropólogos. Por mito se entiende aquí como simple “cuento del tío”, la historieta facilona que sirve de atajo para la comprensión de las cosas. Es una narración que entrega la ilusión de totalidad y verdad; que al mostrar “como si” develara un fondo hasta ahora oculto, saca a luz una realidad hasta ahora presuntamente escondida.

Las historias de espionaje han sido una fuente inagotable de la “teoría de la conspiración”, y tienen todos los ingredientes para llegar a representar el status de mito. John Le Carré e Ian Fleming, con su famoso James Bond, son las versiones más complejas de este tipo de “cuento”. Pocas veces se acierta a pensar que el espionaje y su componente más peligroso, la “acción encubierta”, sólo muestran el eslabón más débil de la cadena. La actividad de inteligencia alcanza su verdadera dimensión cuando comienza a ser analizada. El análisis jamás se puede desvincular de categorías que se han elaborado a partir de información pública. Ésta es la razón de que no exista ninguna explicación de un hecho social de complejidad mínima y que pueda ser comprendido a partir de información confidencial, que tenga relación con la “teoría de la conspiración”.

Para entender la política de determinado país hacia otro, o cualquier relación entre sociedades, se deben poner en conexión varios ámbitos de la realidad. Existe un infantilismo latente en pensar que al encontrar el hilo conspirativo surge instantáneamente la explicación de los hechos, con autores y víctimas, sin dejar de mencionar una lección moralizadora. Si las cosas fuesen de esta manera, como en la “conspiración judía mundial”, no se entiende cómo podría haber un país o un régimen que se pueda haber resistido a los deseos de EE.UU. Si en Chile, con el gasto de 6,5 millones de dólares, se logró derribar al gobierno de Salvador Allende, con un GDP entonces de casi 10 mil millones de dólares de esa época, ¿por qué esto no se repetía en otras partes del mundo? ¿Era acaso la ingenuidad y espíritu democrático de los líderes de la Unidad Popular y la perfidia ilimitada de los de la oposición lo que permitió esta rentabilidad tan extraordinaria de la inversión?

Evidentemente, razonar de esta manera es completamente pueril; no lo es menos sostener que “la CIA derrocó a Allende”, o también que

EE.UU. no tuvo nada que ver; o que Cuba (e incluso la URSS) no tuvo nada que ver. Chile es parte de un sistema internacional; es parte de una “sociedad internacional” que hace que sus actores políticos puedan identificarse con fuerzas externas, que son vistas como parte del interés nacional, o de lo que se tiene por tal. Antes de seguir por esta ruta, que explica más que la “conspiración”, veamos de qué se tratan estos dos libros.

### Los autores y su obra

En primer lugar está la trayectoria de sus autores, Peter Kornbluh y Patricia Verdugo. El primero es conocido dentro de Chile en un círculo de especialistas y de ONG dedicadas a derechos humanos. En 15 años de labor ha creado los “National Security Archives”, destinados a revelar las causas oscuras de la política exterior norteamericana de las últimas décadas. Aunque Nixon es el principal villano de la escena, otros, de antes y de después, no se escapan de la lupa de este investigador. Difícilmente se podría decir de Kornbluh que es un estudioso. Revisando su carrera y este libro, al que se ha añadido este año otro sobre la política de Washington en los años de Pinochet, se ve rápidamente que es un autor que sigue una emoción, la de censurar y denunciar la política exterior de EE.UU. como inmoral.

En este sentido, Kornbluh pertenece a una antigua tradición de radical y amarga autocrítica dentro de EE.UU., en donde desde los cincuenta se empezó a formar un ambiente de crítica que tenía como objetivo la política exterior del “consenso anticomunista”, traducida en la “contención”. El liberalismo anticomunista, que impregnó a un amplio sector del *establishment* demócrata en esos años, se fue evaporando, y las cosas se fueron precipitando por la situación engendrada alrededor de la guerra de Vietnam. Desde entonces, la crítica a la sociedad norteamericana, una causa a la que no han faltado ni faltan temas (ni su cierta justificación), pasa por la denuncia de su política exterior. Kornbluh es un típico producto de este proceso, que ve sólo culpas en la política de EE.UU. después de 1945.

Al dar vuelta las páginas del libro, el lector se dará cuenta de que no existe ni la menor evaluación de la literatura que se ha escrito sobre el tema. Es como si corroborara tácitamente la declaración de guerra de Susan Sontag, *Contra la Interpretación*, de que lo que se ha dicho sobre un hecho puede servir de cortapisas a una mirada desinhibida sobre ese hecho (recomendación que el mismo libro de doña Susan desmiente). Para Kornbluh, nada de lo que se haya escrito sobre Chile, y particularmente sobre la política norteamericana al respecto, tiene mayor validez. No existe una

historia intelectual de la que haya que hacerse cargo. Escribe su libro casi como si la documentación hubiera sido publicada recién anteayer, y él la revela para apuntar a la perfidia de Washington.

En realidad, el libro de Kornbluh no tiene una tesis explícita. Desde el principio hasta el final desenrolla su tesis según el principio de “dejar hablar a las fuentes”, pero en el fondo organizándolas para mostrar que todo lo que sucedió en Chile fue obra del gobierno de Nixon y Kissinger, utilizando a la CIA como instrumento. Lo que más se acerca a una tesis es lo que dice al final: que “la historia de los esfuerzos de Estados Unidos por abatir la democracia chilena y su apoyo a la consolidación de la dictadura de Pinochet continúan penando” (p. 131). El autor tiene una técnica de insinuación de la que el lector desprevenido no podrá evadirse, aunque él mismo es cuidadoso al momento de formular una idea. No es por la prudencia del analista, sino porque, según las apariencias, cree que estudiar la realidad no es una actividad problemática, sino sencilla, como cosa de acertar con la punta del hilo y llegar a la madeja toda.

Patricia Verdugo es una autora de un calibre diferente. Es una periodista exitosa desde la publicación de su libro *Los Zarpazos del Puma* en 1989, que trató sobre la comitiva del general Arellano en octubre de 1973. Su vida experimentó una transformación irrevocable a raíz del asesinato de su padre por parte de un escuadrón de seguridad en 1975<sup>6</sup>. Las motivaciones de este hecho no fueron claramente políticas, lo que lo hizo más alevo- so y destacó más el carácter criminal del mismo. Esto le ha añadido un dramatismo verosímil a su empeño por denunciar los excesos y la criminalidad común y corriente que se llegó a dar en algunos de esos órganos. Le ha otorgado también fuerza moral a su escritura.

Todo ello no quita que cada obra debe ser analizada de acuerdo a sus méritos. En las ya mencionadas existe un testimonio en gran medida convincente de acuerdo con las categorías del “periodismo-denuncia”, aunque son bastante poco decidoras al momento de relacionar esos hechos con un todo mayor. En el presente caso, se trata de un libro de cortos alcances, de “periodismo” en el mal (y muchas veces injusto) sentido de la palabra: superficial, adolece de falta de conocimiento histórico y político, de carencia de madurez analítica. Mezcla los hechos y transforma, por ejemplo, algunos elementos biográficos de Allende con la historia principal que quiere narrar, la de la política norteamericana hacia Chile, de manera que resulta una hagiografía del Presidente. Resulta la clásica historia edificante entre el bien y el mal, sin mayor peso intelectual ni plástico.

<sup>6</sup> Es el tema de su libro *Bucarest 187* (1999).

Mientras que Kornbluh asume la historia a partir de los documentos —no gran cosa—, Patricia Verdugo hace una combinación con todo tipo de hechos, pero no en una síntesis histórica del período, sino en mezcla y mezcolanza de hechos y supuestos. Ninguno de los dos se molesta en hacer referencia a estudios sobre el período ni en incorporar esos argumentos. En ninguno de los libros se habla de Paul Sigmund y Mark Falcoff, que probablemente son los norteamericanos que más han trabajado el tema de la política norteamericana hacia Chile, en base este tipo de documentación<sup>7</sup>.

Es cierto que algunas de las afirmaciones que se sostienen aquí pueden ser perfectamente discutibles, por el simple hecho de que el conocimiento de este tipo de sucesos, como el de cualquier tipo de realidad humana, siempre va a ser discutible. En la historia e historieta que los autores cuentan no ingresa nada que pueda romper el cuadro de una investigación policial perfecta, que supuestamente descubrió cada una de las feloñas de los autores.

Los dos libros tienen otra cosa en común. Siguen una concepción norteamericano-céntrica de los hechos mundiales. Todo se fragua y se ejecuta en y desde Washington. No existen otras historias que tengan sentido, salvo hermosas rebeliones como la que habrían protagonizado Allende y la Unidad Popular. Esto está más marcado todavía en Kornbluh, para quien seguramente, sin proponérselo y sin siquiera estar consciente, los chilenos son marionetas de Washington hasta un punto en que no se entiende cómo pudo emerger Allende. Ambos autores apuntan al apoyo inicial de la administración Nixon al gobierno militar, pero ni se les ocurre mencionar todo el tira y afloja entre los dos gobiernos desde 1977 en adelante. De hecho, a partir de comienzos de 1975, Washington comenzó a mirar a Pinochet como una *liability*, aunque no era mucho lo que podía hacer. Este tema cruzará las relaciones entre ambos países hasta 1989, y es todo un capítulo bastante fascinante y lleno de ironías de la historia. Claro, adentrarse en esto habría destrozado el cuadro presentado en el libro. Habría llevado a plantearse las típicas complicaciones que al historiador no le permiten entregar un cuadro en blanco o negro.

No tiene nada de extraño esta percepción de omnipotencia que sostienen los autores —Kornbluh particularmente— sobre Estados Unidos. Este país ha llegado a ser un fenómeno tan extraordinario de la historia moderna, que una vez incorporado a la conciencia mundial en el siglo XX,

---

<sup>7</sup> Mark Falcoff, *Modern Chile. A Critical History* (1989); Paul E. Sigmund, *The United States and Democracy in Chile* (1993). Menos podría el autor de estas líneas pedir que se refieran a Joaquín Fernandois, *Chile y el Mundo 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional* (1985).

no ha dejado de provocar asombro y de ser percibido como amenaza, y no sólo por sectores “progresistas”. Se ha asociado a los Estados Unidos a un poder sin límites, y esto naturalmente tenía que provocar reacciones de desconfianza. A la vez, las grandes masas (y no sólo ellas) en todo el globo han absorbido con gran euforia ese producto destacado de la sociedad norteamericana que es la cultura de masas; esto le ha dado la cualidad de “paradigma”, aunque no siempre confesado, pero muchas veces afirmado por una parte tácita de la conciencia y negado por la expresión vehemente. Lo que ha logrado EE.UU. como potencia prometeica es también lo que produce envidia ruin y razonable desconfianza.

En América Latina esto ha dado a luz lo que se llama la relación de “amor-odio” hacia EE.UU. En sí puede ser una respuesta razonable. La actitud básica de un hombre civilizado debería responder a un patrón de discriminación, de poder distinguir aquellos atributos que consideramos positivos en una sociedad y ser capaz de evitar esos resultados o las influencias que podamos identificar como nocivas.

Sólo que en el caso latinoamericano, la reacción antinorteamericana refleja demasiado a menudo la frustración por la propia mediocridad de su civilización política, quizás el núcleo del “subdesarrollo” del mundo iberoamericano. Más grave, el antinorteamericanismo no es sólo reflejo de un sentimiento de fracaso histórico, sino que es también *una* de sus causas. Opera como excusa fácil tanto para proponer políticas demagógicas como para abdicar de toda política, ya que “los gringos tienen la sartén por el mango”. En Chile, que en el fondo no ha sido el país más afectado por esta verdadera epidemia, se podría dar cátedra con ejemplos extraídos de la historia del cobre, de que nuestro subdesarrollo se debía a que se nos “avivaban” con las ganancias; o de la historia del “subsidio”<sup>8</sup>. Este último era el supuesto de la política chilena de que los recursos para inversiones para equilibrar el presupuesto fiscal debían provenir de EE.UU. Había que “recuperar” lo que EE.UU., o el “imperialismo”, se robaba de Chile.

En esta mentalidad se reflejan varios supuestos. Sobre ellos flota la “idea madre” de la omnipotencia de EE.UU. Bajo ésta se combina la idea de la “conspiración” junto con la renuncia a toda responsabilidad de que el “subdesarrollo”, y en general los problemas fundamentales de nuestros países, no puedan ser explicados sino como resultado de “intervenciones foráneas”, el “imperialismo” y la “globalización”. Con ese poder supuestamente omnipotente, ¿no pudiera a los norteamericanos ocurrírseles ayudar a

<sup>8</sup> Sobre el subsidio y el cobre, véase Joaquín Fermandois, “El Sistema Corfo y la Época del ‘Subsidio’ en Chile, 1939-1973” (2002), y “La Larga Marcha a la Nacionalización: El Cobre en Chile, 1945-1971” (2001).

estos países a “desarrollarse” y así poder tenerlos como aliados en intereses y sin envidia, como a los europeos, aliados seguros aunque envidiosos y “peladores” de Washington? Pero no, esto no puede decirse. Primero, porque destruye el otro supuesto, de que EE.UU. se aprovecha de nuestras necesidades y emplea nuestras riquezas. Segundo, si Washington quisiera hacer esto y no lo pudiese llevar a cabo, asomaría la idea de que quizás no es tan omnipotente y que todos los males no pueden provenir de EE.UU.

A veces, la idea de la omnipotencia de EE.UU. les viene a los mismos críticos de Washington. El caso de Kornbluh es bastante ejemplar en este sentido. Existe una tradición de autoinculpación, de sentido de pecado probablemente de raíz protestante pero que impregna a la cultura toda de la sociedad norteamericana. Espada de doble filo, es camino a la hipocresía o a un sentimiento neurótico de culpabilidad que se resuelve en accesos de ejercicio arbitrario de la contrición o del poder. Es uno de sus filos. Existe el otro filo, que hace que la libertad tenga crítica y autocrítica, fundamento del Estado de derecho y de los “límites del poder”, uno de los pilares de la democracia norteamericana.

Paradoja mayor, la idea de omnipotencia a veces penetra la acción del poder en Washington. Lo estamos presenciando en el caso de Irak, donde no hay que dudar de que los “neoconservadores”, *neocons*, como se les ha llamado genéricamente, tengan su cuota de sinceridad en creer que EE.UU. “lo puede todo” y está dispuesto a pagar cualquier precio por “defender la libertad”, como lo expresara con tanta fuerza John F. Kennedy hace poco más de cuarenta años.

Entonces no es raro que en la propia documentación interna de responsables norteamericanos emerja la percepción de que con voluntad y arrojo “norteamericanos” se puedan emprender las empresas más temerarias. Y tener éxito en ellas. Como toda gran potencia y toda sociedad que ha llegado a ser admirada (u odiada) como modelo, desarrolla una noción muy alta de su propia importancia, incluyendo la creencia en su propia infalibilidad. Existe algo adolescente en la mirada que desarrollan muchos dirigentes norteamericanos al momento de mirar hacia el mundo. La documentación que citan Kornbluh y Patricia Verdugo refleja esa mirada. Aunque si hubieran mostrado una pizca de sutileza habrían encontrado el “revés de la trama”.

Pero aquí entramos al tema de fondo de este artículo. Nos concentraremos en dos aspectos que ayudan a comprender los hechos: los documentos acerca del intento de Washington de impedir el acceso de Allende a La Moneda, y aquellos que muestran el apoyo a los opositores a la Unidad

Popular en los tres años siguientes. Antes de ello, ¿son tan sensacionales estos documentos como lo hace creer la propaganda que acompaña la promoción de estos libros? Los autores hacen mucho uso de las palabras “documento” y “desclasificación”, como si la historia escrita fuera mera copia o parafraseo de documentos.

Desde luego, todo lo que citan, así como los miles de páginas realmente desclasificadas estos últimos diez años, no agregan en lo básico un ápice a lo que ya se conocía. ¿Qué era esto último? Esto era tanto el informe de la Comisión Church como los *hearings* acerca de Chile y la totalidad de los documentos publicados de la ITT, que sumados son bastante más que lo que a su vez fue dado a conocer en 1972 por Jack Anderson y por el gobierno chileno. En síntesis, toda esta documentación suma unas dos mil páginas. Muy pocos (o casi nadie) en Chile y unas pocas docenas en EE.UU. leyeron todos estos documentos a partir de 1975, cuando se publicaron.

Los miles de páginas, en que están borrados los nombres de la mayoría de las personas que aparecen, ¿dicen algo más? Es mi convicción que prácticamente no añaden nada. Desde luego no por lo que los autores “revelan” en sus libros, que sólo podrán impresionar al que únicamente sabe de oídas estas cosas. Marginalmente algo tienen de novedad, pero no llegan a modificar el cuadro entregado por autores que estudiaron el material en profundidad. A lo sumo, en algunos aspectos ayudan a *completar* el cuadro, pero no a modificar el juicio.

De nuevo se pueden apuntar unos modestos ejemplos. Para el período que va de la elección el 4 de septiembre al cambio de mando el 3 de noviembre de 1970, podrían indicar que la Casa Blanca siguió con los planes de promover un golpe después del 15 de octubre. Lo afirmado por el gobierno norteamericano, y varias veces reiterado por Henry Kissinger, es que después de esa fecha se acabaron los esfuerzos por impedir el acceso de Allende a la presidencia.

(Los norteamericanos, Kissinger para empezar, insisten en que sólo lo veían como un medio para posibilitar una nueva elección en la que se pudiera presentar Eduardo Frei. Pocos creen que esto haya sido así, y aquí por cierto comparto la opinión de los autores: lo que querían era impedir el acceso de Allende incluso por medio de una intervención militar.)

Kornbluh cita varios documentos que muestran como esta política siguió hasta el 22 de octubre, el día del atentado contra Schneider, aunque no son lo bastante convincentes como para demostrar que no son el producto de la inercia de los grupos de inteligencia, a los que las órdenes no les pueden llegar de manera instantánea. Parece que estaban “al aguaito”, por si

acaso resultaba una intentona. También muestra algo que ya se insinuaba en la documentación abierta en 1975, que los norteamericanos —de la CIA— estaban muy seguros de que Frei simpatizaba con la idea de ser depuesto por un golpe. Si Frei estaba realmente al tanto y apoyaba la idea, es una conclusión a la que no se puede arribar sólo a partir de lo que dicen estos documentos. (“El gobierno de los EE.UU. comparte la opinión de Frei, que considera la solución militar como la única opción”, Kornbluh, p. 144.) Todo lo demás no es más que especulación, inteligente o torpe.

Lo nuevo que citan estos libros para los tres años de la Unidad Popular, básicamente lo importante, está en Kornbluh, ya que Patricia Verdugo sólo hace una historia (o historieta) sensacionalista al hilo de la documentación; por cierto, es un cuento entretenido. Quizás se amplía el rumor, que recogían los norteamericanos, de que el general Pinochet era contrario a la Unidad Popular, y que quizás podría encabezar un golpe, aunque no se le encontrara capacitado para ello.

### Track I y Track II, la “conspiración”

Estos nombres fueron los que, en 1974 y 1975, los miembros de la Comisión Church le dieron a la política norteamericana hacia Chile entre el 5 de septiembre y el 22 de octubre de 1970. Ella era parte de una política emprendida desde al menos 1962 para impedir la instalación de un gobierno marxista en Chile; de hecho, ya en 1940 EE.UU. había comenzado a financiar a algunos grupos políticos, entonces a todos aquellos de coloración antinazi. Era una demostración de que la política interna chilena se consideraba de interés para la seguridad norteamericana. La Democracia Cristiana también recibía ayuda de sus análogas europeas. Por otro lado, como lo han hecho ver los trabajos de Olga Uliánova publicados en esta revista, la URSS comenzó a financiar actividades del Partido Comunista al menos desde mediados de los cincuenta<sup>9</sup>. Ya en la segunda mitad de los sesenta la Cuba de Castro entrenaba a jóvenes chilenos, ardorosos partidarios de la revolución armada, para cumplir la tarea correspondiente en algún momento del desarrollo chileno<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Arturo Fontaine, “Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile”; y Olga Uliánova y Eugenia Fediakova, “Algunos Aspectos de la Ayuda Financiera del PC de la URSS al Comunismo Chileno durante la Guerra Fría”, ambos en *Estudios Públicos*, 72, primavera de 1998. También, Olga Uliánova, “La Unidad Popular y el Golpe Militar en Chile: Percepciones y Análisis Soviéticos” (2000).

<sup>10</sup> Cristián Pérez, “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)” (2000).

Chile era parte de la Guerra Fría, por el juego de actores externo. También lo era porque la gran cuestión de la política mundial, ¿hacia donde debía marchar el país?, era el problema crucial en torno al cual se organizaba la política chilena. Esto llegaría a su punto máximo cuando el país ensaya un cambio de identidad con el gobierno de la Unidad Popular. Después ensayaría otro. ¿El resultado final que se vio en la década de los noventa? Algo no muy diferente si se hubieran ensayado algunas meras reformas entre los cincuenta y los sesenta. En fin, ése no es el tema aquí.

El punto a tratar es qué significa y qué importancia tuvo la participación norteamericana. Creemos que en la primera etapa, en los llamados Track I y II, de septiembre y octubre de 1970, fue un elemento marginal del desarrollo de los hechos. En cambio, después, la importancia del financiamiento fue mayor, pero *no* decisiva ni mucho menos, aunque hay que reconocer que todo esto es asunto de ponderación. En todo caso, no es la cosa simple y ramplona de presentar documentos.

Antes de seguir avanzando, todo esto de la ayuda ofrecida por los norteamericanos y soviéticos, ¿es inmoral, amoral o moral? Me temo que la respuesta no es clara. En un sistema político en el cual las reglas del juego son asumidas a partir de la legitimidad del mismo, el solicitar ayuda externa podría ser visto como “traición” a la patria, a la democracia, al contrato político tácito que se establece entre ciudadanos. Mas si la política se convierte en una guerra en que al adversario en un momento dado se le privará de la posibilidad de defender sus derechos e intereses, ¿no se convierte en legítimo para uno de ellos, o para los dos, apelar a una ayuda “externa”? Los opositores a la Unidad Popular creían esto entre 1970 y 1973; sus partidarios creyeron lo mismo a partir del 11 de septiembre; además estos últimos estaban sometidos a una “guerra” de verdad. También, la Unidad Popular creía en otro tipo de legitimidad que la de la democracia representativa, y sus opositores creían que les “pasaban gato por liebre” cuando Allende y los líderes de izquierda hablaban de “lealtad constitucional”.

Todo esto confluía para crear los hechos que aquí se comentan, después del triunfo sorpresivo (para sus rivales) de Allende el 4 de septiembre de 1970. Para la gran mayoría de aquellos que no votaron por Allende, el triunfo de éste tuvo la fuerza de un impacto paralizante y hasta aterrador, al menos de zozobra. La victoria de Allende fue muy estrecha, incluso obtuvo menos votos porcentuales que en 1964. Había ganado por los mismos votos con que perdió en 1958 frente a Jorge Alessandri, y la tradición ordenaba que el Congreso, al elegir entre las dos primeras mayorías, escogiera a la primera mayoría relativa, aunque siempre había habido algún tipo

de negociación. Cualquiera otra estrategia habría necesitado de una coordinación política entre la candidatura Alessandri, La Moneda y la Democracia Cristiana. Era altamente improbable que esto hubiera llegado a suceder.

En un hecho increíble, pero revelador de las debilidades políticas de la derecha, la noche del 4 de septiembre Alessandri y la gente que lo representaba se fueron a dormir sin dar una explicación al menos a sus electores, que estaban tan paralogizados como ellos. Los días que permanecieron callados fueron decisivos para hacer entrar en la mente de muchos que el triunfo de Allende era irreversible, como de hecho lo era.

Frei parecía estar aturrido y, a juzgar por las fotos de la época y por algo que ha trascendido, estaba fuertemente impresionado y quizás al borde de una depresión. No se engañaba sobre la situación que viviría el país con la Unidad Popular consolidada en el poder. La derecha apoyaba cualquier fórmula, incluyendo la posibilidad de elegir a Alessandri en el Congreso, para que éste luego renunciara, abriendo paso a una nueva elección en la que Frei, se suponía, saldría elegido. Hubiera sido un “golpe blanco” que habría abierto las compuertas a una confrontación tan grave como la de 1972-1973. En todo caso, al revés de lo que muestran tantas interpretaciones de la “estrategia golpista” de la derecha, lo que más mostraba ésta era el aturdimiento y la “renuncia a la política”; quizás aquí está la huella de un profundo autoritarismo, aunque sea una enfermedad que de una manera diferente también aquejaba a las otras fuerzas políticas en Chile.

Quizás una mayoría del liderato demócratacristiano aborrecía del triunfo marxista tanto como lo aborrecía la derecha; con seguridad lo hacía la mayoría de su electorado. Pero los dados estaban echados. Una parte considerable de sus parlamentarios no estaba dispuesta a entrar en el juego resbaladizo de elegir a Alessandri, y otra era capaz de votar por Allende antes que “entregarle el voto a la derecha”.

En las fuerzas armadas la reacción era más mixta que en cualquier otro estamento. Toda su *Weltanschauung*, su visión de mundo y su dinámica eran principalmente antimarxista: *principalmente, pero no exclusivamente*. Y en su fuero interno lo que *no* era necesariamente antimarxismo podía pesar tanto como éste. La emoción principal que los dominaba era “asunto de los paisa” (“paisanos” en lenguaje militar, es decir, civiles), dicho con un dejo despectivo, reflejo de la indiferencia que los uniformados creían a veces percibir en los demás. Reflejaba ese vínculo real con el orden institucional, aunque de una manera de sentirse separado, aislado, en un plano ligeramente superior, y a la vez experimentando una discriminación negativa.

El estado de ánimo no revelaba gran respeto por las instituciones políticas chilenas en sí, sino que acentuaba la costumbre y la diferencia de

funciones. ¿Era una falencia? Sí, aunque un análisis de la lealtad constitucional de casi todos los actores políticos revelaría problemas similares. Por cierto, estos sentimientos no estaban homogéneamente repartidos en el cuerpo de oficiales, y no faltaban aquellos que ponían el antimarxismo por sobre los demás sentimientos.

Es cierto que no se puede olvidar que había otra línea. Desde 1967 se había visto un proceso de malestar en las filas, que estalló en el “tacnazo”, el 21 de octubre de 1969. Todavía no alcanzaba a crear una “cultura golpista”, pero no se podía decir que las cosas estaban como a comienzos de los sesenta.

Y ¿cuál era la actitud de Eduardo Frei? Siempre tuvo algo de esfinge; una cuota de ella es siempre necesaria al estadista. Poco o nada traslució de una actitud concreta; lo poco: que estaba conmocionado por el triunfo de Allende y pensaba que éste no podría contener el avance de los partidos marxistas hacia una confrontación, que en su opinión el país marchaba hacia una catástrofe y que ordenó colaborar con un equipo de transición de la Unidad Popular. Por otro lado, no desautorizó pública y claramente la “fórmula Alessandri” (su elección por el Congreso, luego su renuncia y nueva elección en que pudiese participar Frei). Más importante, hasta el 22 de octubre no movilizó el aparato de seguridad para detener el mundo conspirativo dentro y fuera de las fuerzas armadas y de orden; no se dirigió expresamente al cuerpo de altos oficiales para aconsejar “el camino constitucional” como la mejor manera de defender a la democracia y evitar una toma de poder total por parte de la coalición marxista, temor real en ese entonces y núcleo de la confrontación posterior. Frei, al igual que Alessandri, no parecía ser capaz de diseñar una estrategia en esos meses. Como que se encerró en sí mismo.

(Quizás, y esto es especulación mía, tenía en su mente el recuerdo de medio siglo antes, cuando en 1924 una junta militar exilió a Arturo Alessandri, y éste retornó en gloria y majestad al año siguiente. Quizás no le molestara ser depuesto por un golpe, y él después rescataría la democracia. ¿Habrá tomado en cuenta también que en ese entonces hizo su aparición el típico caudillo militar con ambiciones políticas, Carlos Ibáñez, que se quedó con el poder?)

Gente de la derecha ha asegurado que la declaración de Alessandri del 9 de septiembre, que abría la posibilidad de ser elegido y renunciar, un juego peligrosísimo, fue consultada antes con Frei. Aun cuando no haya sido así, era evidente el entendimiento tácito, aunque también es probable que Frei no hubiese dicho nunca nada explícito. Ése era su carácter. Y quizás los mismos norteamericanos sólo suponían que ésa era la opinión de

Frei, o lo sabían a través de interpósitas personas. En la entrevista que se le hizo en el Centro de Estudios Públicos en 1997, Edward Korry (embajador norteamericano en Chile entre 1967 y 1971) fue enfático en sostener que en ese período prácticamente no vio a Frei, y que cuando estuvo con él no hablaron sobre la situación<sup>11</sup>.

Es difícil creer estas afirmaciones. Eduardo Frei era venerado por la mayoría de los norteamericanos que tenían que ver con Chile. De la política chilena, su gobierno y los demócratacristianos en general eran los que más podían ser comprendidos por la cultura política norteamericana. Sería como para pensar que todavía existe un “pacto del silencio” respecto a si hubo algún tipo de comunicación directa con Frei sobre este tema. Además, es de presumir que Frei no iba a llegar y decirles a los norteamericanos qué era lo que pensaba.

Los aprestos para organizar un levantamiento militar, que los norteamericanos *también* apoyaban, tuvieron una penosa preparación, pues sencillamente entre los uniformados el entusiasmo para tal empresa era bastante tibio, o provocaba aversión, aunque, salvo en un puñado de oficiales, no había tampoco ninguna simpatía ni mucha esperanza en la Unidad Popular. Lo que se preparó, por parte de una coalición intregada por algunos generales, el más prominente de ellos el comandante en jefe de la guarnición de Santiago, general de división Camilo Valenzuela (pero que incluía en cierto grado a la cabeza de la Armada, almirante Hugo Tirado), y un grupo de civiles y militares retirados, era una maniobra complicada: descabezar al Ejército mediante el secuestro de su Comandante en Jefe, René Schneider, y que Frei nombrara un gabinete militar. Después las cosas saldrían automáticamente, se suponía. Huele a empresa temeraria, y por los mismos documentos de la CIA se ve que no era segura la coordinación entre ellos.

De los mismos documentos citados por Kornbluh y Patricia Verdugo se desprenden dos impresiones claras. Por una parte, lo inseguro y azaroso de la organización de un golpe. Y esto no era porque muchos jefes militares y líderes civiles hayan exclamado: “¡No haremos esto porque es inconstitucional!”. No, se trataba de otra cosa. Creían ver el peligro irreversible al que se podía arrastrar el país si se consolidaba un régimen marxista. Eran muy pocos los que sostenían que “la democracia salva a la democracia”. Muchos comenzaban a decir que a lo mejor “el Chicho (Allende) no era tan malo” y que quizás quería que lo salvaran de los partidos que lo acompañaban; que lo mismo se había dicho de Aguirre Cerda y de González Videla, y que al final no pasó nada. Otro núcleo importante, que giraba espe-

<sup>11</sup> Edward M. Korry, Joaquín Fernandois, Arturo Fontaine Talavera, “El Embajador Edward M. Korry en el CEP” (1998).

cialmente en torno a una sensibilidad democratacristiana, sin dejar de desconfiar en la Unidad Popular, sostenía que como de todas maneras se necesitaba “cambiar las estructuras” y una cuota de socialismo era inevitable y necesaria (y muy buena), había que apoyar hasta donde se pudiera al futuro gobierno de Allende.

Por cierto, en torno a la conspiración o, más verosímelmente, las varias conspiraciones más o menos caóticas en marcha, se daba el tipo humano que combinaba la pasión ideológica antidemocrática (o desesperanzada de la democracia, que no es lo mismo) con el aventurerismo profesional, que explica la tragedia en que desembocó.

En resumen, había un desgano evidente en embarcarse en un golpe de Estado, lo que aparece prístino en los documentos mencionados por ambos autores, Patricia Verdugo y Kornbluh, pero que es una perspectiva que está más allá de su percepción intelectual. Esta carencia de “clima” para una intentona es lo que hizo que los esfuerzos de la CIA se empantantaran del todo. Es cierto que estos diversos grupos estuvieron en contacto tanto con miembros de la embajada norteamericana, que a la vez en esta ocasión estaban a las órdenes de la CIA, como con agentes de esta agencia que llegaron al país fuera del sistema de la embajada. Es interesante el hecho de que, por ejemplo, para estos grupos —los de Viaux y Camilo Valenzuela— era importante saber que EE.UU. apoyaría su acción, y que incluso los indemnizaría si las cosas salían mal, al menos al tenor de lo que algo críticamente señalan los documentos.

Pero no eran criaturas de la CIA ni mucho menos. Esta agencia recibió órdenes de crear caos, pero no pudo hacer nada, salvo constatar el estado de zozobra de muchos chilenos. Al tenor de los mismos informes, los agentes revelaban su impotencia porque nada podían hacer. En el libro de Kornbluh se hace difícil recurrir al documento, ya que cita frases textuales, entre comillas, sin referencias claras, como en el caso del presunto gran involucramiento de Frei (p. 39). Cuando los fondos norteamericanos comenzaron a arribar a Chile, a fines de septiembre de 1970, ya las cosas en lo fundamental estaban decididas. Un informe típico de los agentes de la CIA en Chile en esa época es:

Existe ahora el rumor de un posible golpe y que requiere la autorización de Frei para tomar los siguientes pasos: 1) Renuncia del gabinete. 2) Creación de un nuevo gabinete constituido totalmente por figuras militares. 3) Nombramiento por Frei de un Presidente interino. 4) Frei debe abandonar el país (p. 142).

El carácter especulativo del texto es bastante típico de este tipo de informes. Asombra que ellos pudieron ser la base de esperanzas reales de la

Casa Blanca. La verdad es que los agentes de la CIA, que muchas veces parecían repetir sólo rumores, “copuchas”, y enviar información con errores completamente factuales, otras veces estaban bastante al tanto de la situación.

Nueva información, no citada por estos autores, muestra cómo el mismo embajador Korry estaba harto de llevar a cabo una política en base a *wishful thinking* e información pintoresca. El 6 de octubre envió un cable a Washington diciendo que “deberíamos cesar de comprobar todos esos informes y estar preparados para ser sorprendidos completamente por cualquier acción que emprendan las fuerzas armadas [...]. Por ello, estoy dando instrucciones [a la CIA en Chile] de desistirse de todo esfuerzo normal por obtener información acerca de posibles movimientos militares”<sup>12</sup>. Claro, los agentes en Chile debían seguir al pie de la letra las órdenes de la Casa Blanca, donde aparentemente se creía que en Chile se podía hacer cualquier cosa, crear un caos económico o sobornar al Congreso. En cuanto a lo primero, la elección de Allende produjo un *shock* muy comprensible, aunque el caos fue aventado; respecto a lo segundo, aunque sin creer angelitos a la totalidad de los senadores y diputados, el mismo desarrollo de los hechos mostraba que las cosas no eran tan simples.

La falta de perspicacia intelectual o la adhesión monomaniaca a un “cuento” hace que los autores no comprendan la ironía desesperada de los agentes de la CIA en Santiago, que veían que a lo sumo se podría crear una situación peligrosa para todos, como se ve en este cable del 10 de octubre que envían a la sede en Langley:

1. La Estación ha arribado a la solución de Viaux por un proceso de eliminación: a) No se puede alcanzar la solución del alto mando. b) No se puede alcanzar la solución de Frei [se refiere a la “fórmula Alessandri”]. c) [En cuanto a] la solución de los comandantes de regimiento [se puede suponer que se refiere a jefes militares de zonas], la Estación carece de poder para conseguir que esos comandantes dejen de obedecer instintivamente a las directivas del alto mando.
2. En estas condiciones, ¿qué puede lograr Viaux? Puede dividir a las fuerzas armadas [...]; los indecisos [“*fencesitters*”] mirarán los vaivenes de la batalla antes de tomar partido. La carnicería sería considerable y prolongada, esto es, una guerra civil. En las mejores circunstancias, las fuerzas armadas se pronunciarán y crearán una situación impredecible.
5. Todo esto que se ha enumerado no pretende ser una lista exhaustiva de todos los factores clave que deberían tener un peso en su

<sup>12</sup> Citado en Kristian C. Gustafson, “The Dangeorus Second Track. The CIA in Chile and the Assassination of General Schneider”, *Studies in Intelligence*, 47, 1, 2003.

decisión final. Usted nos ha pedido que provoquemos el caos en Chile. Por medio de Viaux lo proveemos a usted con la fórmula para un caos que es muy improbable que sea sin derramamiento de sangre. Será imposible disimular la participación norteamericana. El equipo de la Estación [en Chile] consideró muy seriamente todos los planes sugeridos por la contraparte en el Cuartel General. Concluimos que ninguno de ellos tiene ni la más remota posibilidad de alcanzar el objetivo [del gobierno norteamericano]. De aquí que la carta de Viaux, a pesar de todos sus factores riesgosos, debe ser considerada por usted [*may comment itself to you*]<sup>13</sup>.

Es efectivamente un documento extraordinario, que los autores no sólo citan parcialmente sino que se les escapa su ironía sutil. Los agentes en Chile se notan desesperados porque no pueden controlar los eventos. Ya con los informes de la Comisión Church se podía concluir lo mismo. La historia de esos sesenta días es un ejemplo de impotencia norteamericana, al menos si ésta se entiende como si Washington pudiese manipular los acontecimientos.

Todo esto tiene un colofón algo macabro. Cuando el 22 de octubre Schneider es herido en el intento de secuestro (muere tres días después), los agentes en Chile creían que se estaba desarrollando el golpe, ya que en las nuevas condiciones efectivamente el general Camilo Valenzuela era el jefe de plaza. “Parece que el grupo de Valenzuela usará este incidente (sic) como pretexto para iniciar un golpe” (Kornbluh, p. 161).

Ingenuidad patética. El que Schneider fuera herido de gravedad mató de raíz todo golpe potencial. Además, Frei ordenó una operación para detener a la brevedad a todos los comprometidos, quedando claros los hilos del complot. El país, horrorizado, sintió que algo irrevocable había sucedido; junto con el asesinato de Edmundo Pérez Zujovic ocho meses después, marcó el fin de la república tranquila que había sido, se creía, la marca del país. En todo caso, no puede haber mayor prueba de lo incontrolable que resultaban los hechos para sus presuntos manipuladores desde Washington.

### **El factor internacional en la guerra civil política 1970-1973**

Chile no ha sido jamás una isla. Nació a la vida como consecuencia de la expansión europea del 1500. Nació a la vida republicana como consecuencia del ciclo de creación de la política moderna entre los siglos XVIII y XIX. En el siglo XX ha sido el país de formas modernas más llamativas

<sup>13</sup> Kristian C. Gustafson, véase nota 13.

de toda América Latina. Hubo marxismo y antimarxismo antes de la revolución rusa; el Frente Popular en los 1930 se desarrolló en una cultura política muy parecida a la europea. Allende y Pinochet pasarían a ser símbolos universales. No tiene nada de extraña la observación del embajador británico Hildyard, de que en Chile se llevaba a cabo la misma batalla ya desarrollada en Europa unas décadas antes. No tenía nada de raro que los chilenos se identificaran con uno u otro de los grandes modelos universales. La URSS, EE. UU. y Cuba eran tanto potencias externas como modelos para la sociedad chilena.

EE. UU. lo era de manera tácita, ya que no tenía una sensibilidad política tan definida como los movimientos marxistas, aunque su atractivo era quizás no menos penetrante a través de venas sutiles. Por otro lado, el golpe de timón que se le iba a dar al país por parte de la Unidad Popular era impensable sin la existencia de los modelos concretos en la Unión Soviética y en la Cuba de Castro. La URSS había participado en el financiamiento del comunismo criollo y dio un claro apoyo a Allende, aunque muy pero muy lejos de lo que el marxismo chileno había anticipado. Castro en cambio tuvo una presencia gravitante en la experiencia chilena. Organizó la parte más militar de la izquierda chilena y vetó claramente toda posibilidad de que la Unidad Popular pudiera tener un desenlace negociado con las fuerzas políticas opositoras. Ello no fue la acción de un “agente” o de una oscura conspiración, sino que la expresión chilena de una posibilidad universal, ardorosamente sostenida por vastos sectores; temida y combatida por otros.

Chile era también parte de la sociedad latinoamericana, con *formas* políticas más sofisticadas; pero no necesariamente con un contenido más refinado. De allí la callada ironía y la extrañeza del embajador de Su Majestad. El país decidió su destino no en una guerra internacional, como Inglaterra en 1940, sino en una de esas batallas políticas del siglo XX que combinaban el carácter de “guerra civil política” con el simbolismo global, como la guerra civil española. Su gran modelo fue la guerra civil española. ¿La diferencia? Que entre 1970 y 1973 fue fundamentalmente sin armas, ya que éstas sólo eran empleadas potencialmente, como amenaza. Y cuando llegó la hora, el levantamiento militar tuvo el apoyo masivo (¿cuánta mayoría?, eso será siempre terreno de especulación) de la población y de un polo político mayoritario, todo ello a un costo menor que el temido, pero mayor que el “necesario”.

Nuevamente, ¿en cuáles documentos nuevos sobre la política de la Casa Blanca se basan o reproducen los autores? Decíamos que incluyen bastante poco que ya no se conociera, y los libros no nos dan ningún aporte

para pensar los sucesos. Insisten en lo del “bloqueo invisible” de Chile como “otro Vietnam”, por la negativa de Washington a seguir proporcionando préstamos a Chile. Depende del cristal con que se lo mire. ¿Por qué Washington iba a seguir ayudando a un gobierno que sostenía que todo los males de Chile se debían al imperialismo? ¿No era el objetivo de la Unidad Popular “romper con el imperialismo”? El verdadero dinamismo del mundo provenía del bloque “socialista”, era la tesis central de la Unidad Popular; era un sistema que no tenía contradicciones con los pueblos que se liberaban del yugo imperialista. En fin, nada se aporta a lo que ya se sabe.

Prácticamente nada resulta novedoso en la política de la Casa Blanca de ayudar a mantener con vida a la oposición mediante ayuda económica. Aquí estuvieron los 6,5 millones de dólares. En ningún documento se habla de “los camioneros”, salvo por una cantidad insignificante, y ello dentro del Informe Church de 1975. Lo más probable es que ese aporte llegó, pero esto no se sabe por la “revelación” de los autores. El gobierno norteamericano dijo, excusándose, que su objetivo era permitir que las fuerzas de oposición pudieran retomar el poder por medio de elecciones, y no el de destruir la democracia.

De muchas fuentes se puede colegir que, sin ser esto del todo falso, se mandó también el mensaje a las fuerzas armadas de que EE.UU. las apoyaría si tomaran el poder. En un informe del 14 de marzo de 1973 se decía:

Debemos dejar muy claro que no apoyaremos un intento de golpe, salvo que sea evidente que cuenta con el apoyo de la mayor parte de las fuerzas armadas y de los partidos democráticos opositores, incluido el PDC. (Kornbluh, p. 117.)

Se deja ver aquí la estrategia norteamericana, que había descartado la empresa inútil y posiblemente contraproducente de tratar de crear un golpe, como en septiembre y octubre de 1970. Se volvía a la estrategia, recomendada desde un principio por el embajador Korry, de apoyar una oposición que sería puesta entre la espada y la pared. Luego, la crisis institucional que el “fidelismo sin Fidel” pensaba llevar a cabo —y que en parte alcanzó a hacerlo—, pondría a todos los actores en una situación imposible.

Además, se ve que los norteamericanos estaban bien informados de que dentro del alto mando se había generado un estado de ánimo primero, y un proyecto después, para deponer a Allende, movidos por un sentimiento antimarxista, que ahora sí los dominaba. Tenían gente que les informaba. Con todo, el conocimiento de esta urdimbre no era muy diferente del que

circulaba entre los dirigentes de la Unidad Popular y que era del dominio del mismo Allende.

¿Qué existe de nuevo en esta documentación? Que los norteamericanos, *al parecer*, sabían ya en 1972 que Pinochet, siendo básicamente un profesional, estaba pensando en la posibilidad de intervención militar. Primero lo supieron a través del cuento de la novia del hijo, o “polola” en chileno, y después por un enviado más directo, o por sus conversaciones de cuando estuvo en Panamá; algo de esto había contado el mismo Pinochet en la primera versión de sus memorias tituladas *El Día Decisivo* (1980).

Más interesante, Kornbluh entrega nuevo material en torno a la estrategia que había tras la entrega de aportes monetarios a la oposición. Nada nuevo bajo el sol, sólo añade cuantitativamente un poco más de detalle. Describe el financiamiento de la estructura del Partido Demócrata Cristiano y la importancia vital (al parecer no todos en Washington lo creían) de *El Mercurio* como medio de información y de referencia. Si este diario caía ante las presiones sutiles (otras no tanto) de la Unidad Popular, la oposición habría empezado a derrumbarse.

Ciertamente, habría sido bochornoso que se hubiera sabido esto en público, como lo habría sido la revelación del financiamiento soviético al Partido Comunista, o la extensión del involucramiento cubano en la preparación de un contingente armado ilegal en el que participaba directamente la propia embajada de Castro, o como la carta de éste a Allende del 29 de julio de 1973, en que lo empuja al enfrentamiento y a la muerte. A la vez, todo esto se sospechaba.

Veamos lo que se dice acerca de *El Mercurio*, en abril de 1972:

En cuanto al impacto público y la efectividad política, el gobierno de Allende y la oposición política consideran que *El Mercurio* es el medio de difusión de información antiallendista más efectivo en Chile [...]. *El Mercurio* seguirá expuesto a varias formas de acoso de parte del gobierno. Si Allende está decidido a acallar *El Mercurio* es probable que encuentre los medios de hacerlo bajo algún mecanismo legal, no obstante el apoyo financiero del gobierno estadounidense. En dichas circunstancias, una decisión de dar apoyo financiero adicional no debiera basarse en consideraciones financieras, sino en un juicio de valor acerca de la importancia de intentar consolidar la existencia del diario con fines políticos. (Kornbluh, p. 187.)

El autor del informe cree constatar la marcha irresistible de La Moneda hacia el estrangulamiento de la oposición en Chile, por medios “blancos”. Y no es que los norteamericanos encontraran en Chile a una

contraparte muy tranquila. En medio de la tensión que crearon la movilización de la Unidad Popular primero, y la contramovilización de los opositores después, todos tenían conciencia de que los recursos estaban con los primeros<sup>14</sup>. En un combate con significados globales, era natural que los opositores recibieran ayuda de fuentes externas en momentos en que la vigencia de la Constitución comenzaba a ser puesta en cuestión. Claro está, nadie se había fijado mucho si había sucedido lo mismo cuando estos aportes comenzaron a llegar en los sesenta, o antes, en los cuarenta. Más adelante, canalizados por medios más *fashionable*, como la National Endowment for Democracy en los 1980, adquirirían una cierta respetabilidad.

En todo caso, que los opositores a la Unidad Popular se sentían en un callejón sin salida, no cabe duda que ésa era la percepción. Renán Fuentealba, presidente de la Democracia Cristiana en los dos primeros años del gobierno de Allende, fue uno de los trece dirigentes que condenaron el 11 de septiembre, aunque culpando mucho a la violencia de la “ultraizquierda”. Cuando en septiembre de 1972, en la casa del empresario Juan Abogabir, Fuentealba se encontró con el funcionario de la embajada norteamericana Richard Schwartz, comentó que las fuerzas del gobierno de la Unidad Popular estaban cercando ya casi irremediablemente a la oposición, “la que moría por asfixia”<sup>15</sup>.

¿Qué significa esto? En primer lugar, que los fondos aportados por EE.UU. a la oposición pudieron haber jugado un papel importante en la movilización de la oposición. Al estar cada día más el grueso de la economía en manos estatales —de funcionarios de la Unidad Popular—, de donde por lo demás quizás salía también el grueso del mercado negro, este poco que se canalizó por la CIA *pudo* haber tenido un peso considerable o decisivo. Es asunto de ponderación y también de conjetura.

En segundo lugar, que en este combate de significación y de envergadura global, las fuerzas externas, soviéticas, cubana y norteamericanas, observaban a esta guerra civil política como moviéndose en un estrecho desfiladero en el cual el resultado podía ir para uno u otro lado. Y los opositores estuvieron casi hasta el final, a mediados de 1973, más cerca de una reacción pesimista que optimista.

La oposición no estaba del todo desprovista de fondos, descontando el apoyo que EE.UU. canalizó a través de la CIA. El mismo hecho de la movilización supuso una cuota de entusiasmo, sentido de peligro extremo y

<sup>14</sup> Sobre este tema, Joaquín Fernando, “Transición al Socialismo y Confrontación en Chile, 1970-1973” (2003).

<sup>15</sup> Entrevista de Richard E. Schwartz con Renán Fuentealba en casa de Juan Abogabir, 29 de septiembre de 1972. NARA, Chile Declassification Project, Human Rights in Chile, Trenché 2, Vol. 1.

de sacrificio (y de “fiesta”) que los llevó a poner sus propios fondos, aunque había muchas señales de agotamiento. Es probable que en el futuro no hubiera muchos fondos más provenientes del gobierno norteamericano. La creciente crisis de Watergate estaba comenzando a paralizar a la Administración Nixon. Esto, desde luego, es hipótesis contrafactual (“¿qué habría sucedido si tal o cual cosa hubiera sucedido de otra manera?”)

### **Del mito a la comprensión**

Todo esto nos lleva hacia un hecho muy simple, para concluir las reflexiones que pueden despertar estas dos publicaciones que se supone agitan la “memoria” de los treinta años. Ha habido dos grandes imágenes que se han querido apoderar de la mente de los chilenos. Una de ellas, que la violencia que alcanzó a desatar la Unidad Popular y, sobre todo, la que preparaba, legitimaría la violencia inicial del régimen militar y sus “excesos”. Iba a ser un gran mito político, en el sentido aquí definido de mito, quizás como lo hubiera establecido Gaetano Mosca, el pensador político italiano de hace cien años, en el que una parte del país creyó por cierto tiempo.

El segundo gran mito: que la Unidad Popular no era más que otra búsqueda de un socialismo dentro de la tradición política chilena. Esta imagen, que ha pugnado por abrirse paso con cierto éxito a raíz del trigésimo aniversario del 11 de septiembre, ha sido fortalecida precisamente por los excesos del gobierno militar, el exterminio de opositores políticos y la confusión del hombre con el Estado.

Una solución para atar los demasiados cabos sueltos que dejan estos mitos es fortalecer la idea de que “la CIA hizo todo”. Una simple lectura del material hace imposible afirmar esto. Es otro de esos mitos que vinculan nocivamente a la historia con la política, y que apuntan hacia la aceptación de las aparentes fatalidades del desarrollo de los acontecimientos. La historia de Chile contemporáneo fue el resultado de elecciones de los actores chilenos, como lo es la historia cotidiana que enfrentamos día a día. Esto incluye el que seamos sujetos vitalmente vinculados al mundo. Si entramos en crisis, si nos dividimos hasta alcanzar el punto de “conflicto”, veremos siempre codo a codo con nosotros a actores “externos”, que los hallaremos “naturales”, o producirán nuestro “rechazo”. La política chilena entrará en un período de mayor madurez y de consolidación cuando en vez de acoger este tipo de “mitos” como los propalados por esta clase de publicaciones, accedamos a la comprensión de estos hechos relativamente sencillos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bicentenario*, 2, 2 (2003), Santiago.
- Blakemore, Harold. *Gobierno Chileno y Salitre Inglés 1886-1896: Balmaceda y North*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1977 [original, Londres 1974].
- Falcoff, Mark. *Modern Chile. A Critical History*. New Brunswick, Londres: Transaction Publishers, 1989.
- Fernandois, Joaquín. *Chile y el Mundo 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985.
- Fernandois, Joaquín. “¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)”. *Estudios Públicos*, 72, primavera de 1998.
- Fernandois, Joaquín. “La Larga Marcha a la Nacionalización: El Cobre en Chile, 1945-1971”. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 38, 2001.
- Fernandois, Joaquín. “El Sistema Corfo y la Época del ‘Subsidio’ en Chile, 1939-1973”. *Bicentenario*, 1, 2, 2002.
- Fernandois, Joaquín. “Transición al Socialismo y Confrontación en Chile, 1970-1973”. *Bicentenario*, 2, 2, 2003.
- Fontaine, Arturo “Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile”. *Estudios Públicos*, 72, primavera de 1998.
- Gustafson, Kristian C. “The Dangeorus Second Track. The CIA in Chile and the Assassination of General Schneider”. *Studies in Intelligence*, 47, 1, 2003.
- Hildyard, D. H. T. (Del embajador D. H. T. Hildyard al Foreign Office, 13 de marzo de 1973). *Public Record Office*, Foreign Office, LAB 13/2593.
- Korry, Edward M. Joaquín Fernandois, Arturo Fontaine Talavera. “El Embajador Edward M. Korry en el CEP”. *Estudios Públicos*, 72, primavera de 1998.
- Pérez, Cristián. “Salvador Allende, Apuntes sobre su Dispositivo de Seguridad: El Grupo de Amigos Personales (GAP)”. *Estudios Públicos*, 79, invierno de 2000.
- Ramírez Necochea, Hernán. *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891*. Santiago: Editorial Universitaria, 1969.
- Revel, Jean-Francois. *La Obsesión Antiamericana. Dinámica, Causas e Incongruencias*. Barcelona: Urano, 2003.
- Sigmund, Paul E. *The United States and Democracy in Chile*. Baltimore, Londres: A Twentieth Century Fund Book, 1993.
- Uliánova, Olga y Eugenia Fediakova. “Algunos Aspectos de la Ayuda Financiera del PC de la URSS al Comunismo Chileno durante la Guerra Fría”. *Estudios Públicos*, 72, primavera de 1998.
- Uliánova, Olga. “La Unidad Popular y el Golpe Militar en Chile: Percepciones y Análisis Soviéticos”. *Estudios Públicos*, 79, invierno 2000.
- Verdugo, Patricia. *Bucarest 187*. Santiago: Sudamericana, 1999.
- NARA, Chile Desclassification Project, Human Rights in Chile, Trenché 2, Vol. 1. (Entrevista entre Richard E. Schwartz y Renán Fuentealba en casa de Juan Abogabir, 29 de septiembre de 1972.)

**PROPUESTA DE DERECHOS HUMANOS  
DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE  
RICARDO LAGOS\***

AVANCES Y OBJETIVOS

**H**ago entrega al país de la propuesta de mi gobierno para seguir avanzando en el delicado proceso de sanar las heridas producidas por las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

Hoy damos un paso más en este camino.

Un paso más por el cual el Estado de Chile responde, al menos en parte, al dolor de quienes fueron sus víctimas principales.

Un paso más en este difícil camino con cuyo tránsito la sociedad chilena intenta mirar de frente ese momento de nuestra historia, y vivir cada día con mayor madurez el dolor que Chile lleva en su alma.

Estoy consciente de que las propuestas que hoy entrego no constituyen una solución definitiva a los quebrantos y al sufrimiento ocasionado por dichas violaciones.

---

\* Iniciativa sobre derechos humanos presentada al país el martes 12 de agosto de 2003. Texto tomado de [www.lanación.cl](http://www.lanación.cl).

Véase en esta misma edición la charla de José Zalaquett "No hay Mañana sin Ayer", en que se analiza esta iniciativa. Para otros documentos y artículos publicados en *Estudios Públicos* sobre transición a la democracia y derechos humanos en Chile, dirigirse a la sección "Transición a la Democracia", Índice por Materias de revista *Estudios Públicos*, en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

En verdad, nunca podrá haber solución definitiva para una situación como la que vivimos. Lo que podemos hacer, lo que tenemos que hacer, es continuar avanzando, por cierto que con mayor decisión y participación de todos, pero no para dar propiamente con una solución, con un cierre definitivo del problema, sino para llegar a un punto de máximo acuerdo, de máxima verdad, de máxima justicia, de máxima reparación.

Muchos han creído que para superar los traumas del pasado bastaba con “dar vuelta la página”, o con echar tierra sobre la memoria. Una sociedad no se hace más humana negando el dolor ni las páginas oscuras de su historia; al contrario, con ello sólo se denigra y envilece.

El dolor de la pérdida de un hijo o hija, hermano o hermana, del padre o la madre, del cónyuge, nunca se extingue. Sólo podemos aspirar a aprender a vivir con el dolor, a evitar que ese dolor se transforme en odio y ansias de venganza, y a reparar en parte los perjuicios que nos ha causado. Una fractura social, política y moral de tal magnitud no se cierra en un acto y en un momento determinados; no es posible extirpar el dolor que vive en la memoria por medio de un conjunto de medidas, por muchas, bien intencionadas y profundas que éstas sean.

Sin embargo, es deber de todos los chilenos, y en especial mi deber como Jefe de Estado, impulsar con convicción medidas que contribuyan a legar a las nuevas generaciones una nación cuya alma esté unida y en paz, y cuya conciencia moral haya dado los pasos necesarios en verdad, justicia y reparación. Chile sólo podrá aspirar a un futuro digno, sólido, democrático, si acaso es capaz de hacerlo sobre la base de la paz social, la solidaridad y la unidad de todos los chilenos.

Al día siguiente de asumir mi mandato presidencial, en el acto del 12 de marzo de 2000 en el Parque Forestal, manifesté mi invitación “a enfrentar con dignidad y con entereza, a través del diálogo y del respeto a las instituciones y al Estado de Derecho, lo que todavía tenemos pendiente en materia de derechos humanos”.

El mundo entero reconoce a Chile enormes avances en prácticamente todos los planos del desarrollo humano. Nos hemos ganado el respeto y hasta la admiración de las demás naciones. Pero necesitamos avanzar más aceleradamente en el cierre de nuestras heridas por los mismos caminos que con sensatez y determinación hemos seguido hasta ahora: el de los Tribunales de Justicia y del imperio de la ley, sin excepciones.

Queremos que jamás en nuestro país vuelvan a ocurrir las atrocidades que sucedieron en el período señalado. Para ello todos debemos cuidar celosamente la convivencia conseguida con tanto esfuerzo en estos años y el irrenunciable patrimonio de nuestra historia republicana.

El quiebre de la institucionalidad democrática en un país jamás se produce como un rayo que altera de pronto, sin previo aviso, un cielo que hasta entonces permanecía apacible y sereno. Se produce siempre en medio de tormentas crecientes que los países y sus líderes no son capaces de controlar.

Por ello, es necesario que quienes vivimos ese quiebre y teníamos responsabilidades en las distintas áreas de la vida nacional no dejemos nunca de pensar y reconocer, con humildad y realismo, cuáles fueron los errores individuales y colectivos que nos llevaron a un momento terrible en nuestra historia patria.

Nadie puede declararse ajeno a la profunda división que ocurrió entre nosotros los chilenos y que nos condujo a la catástrofe antidemocrática que todos conocemos.

Intentar comprender y asumir el contexto y las causas del quiebre civil de ese entonces no significa, en modo alguno, justificar lo que posteriormente sucedió.

Vimos cómo agentes del Estado persiguieron organizadamente, y con inusitada violencia, a quienes pensaban distinto. Se violaron sistemáticamente los derechos humanos. Se asesinó, se torturó, se detuvo y se hizo desaparecer a personas. Sus familiares, y todo Chile, tienen el derecho y la necesidad de saber la verdad acerca de qué ocurrió con esas personas.

El largo camino emprendido para conocer esa verdad comenzó con los familiares que buscaban a sus seres queridos. Una búsqueda terrible por cárceles y morgues, por todo tipo de establecimientos de salud y por diversos centros de detención, por lechos de ríos y quebradas. Una búsqueda incansable por encontrar a los suyos, una búsqueda irrenunciable de la verdad y la justicia. Un ejemplo de dignidad que es orgullo de todos los chilenos.

Todo ello, desde el comienzo, con el apoyo de las iglesias y la Vicaría de la Solidaridad. Con el tiempo, se han venido sumando diversos tipos de apoyos para esta tarea.

El paso más importante en este proceso fue el haber recuperado la democracia. Sin la democracia que fuimos capaces de recuperar y desarrollar, nada de lo que hasta ahora hemos avanzado hubiera sido posible.

Desde entonces, tres han sido los pilares sobre los cuales los gobiernos democráticos hemos ido edificando nuestra política sobre derechos humanos: Verdad, Justicia, Reparación. Tres pilares, pero también tres valores a los que no estamos dispuestos a renunciar.

Hitos importantes marcan este camino de búsqueda de verdad y justicia. El primero es el paso gigantesco hacia la verdad que significó

reunir a hombres y mujeres de buena voluntad en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que presidió Raúl Rettig.

Chile entero conoció, entonces, los trazos principales de una verdad que había sido sistemáticamente negada. Millones de chilenos se enteraron que los detenidos desaparecidos constituían una realidad que había que mirar de frente, y que el dolor de sus familiares era el dolor de todo Chile. Nunca los chilenos podremos olvidar el momento en que el Presidente Aylwin pidió perdón a las víctimas en nombre de toda la nación.

Un segundo gran paso fue la Mesa de Diálogo instalada por el gobierno del Presidente Frei, en la cual las Fuerzas Armadas se incorporaron al diálogo nacional sobre las violaciones a los derechos humanos, aceptando la responsabilidad de sumarse a la búsqueda de la verdad sobre el destino de los detenidos desaparecidos y ejecutados.

Si bien los resultados no han sido todo lo fructíferos que muchos hubiéramos deseado, en lo fundamental se generó un salto inmenso en la recomposición del alma nacional, se instaló un nuevo clima de cooperación, una nueva esperanza en la búsqueda de la verdad y de la justicia, y se abrió paso a una nueva relación entre el país en su conjunto y sus Fuerzas Armadas.

Los temas de verdad y justicia cobraron una nueva dimensión en la acción de la Justicia; hoy están abiertos en los tribunales más de 300 juicios relativos a los detenidos y desaparecidos, que incluyen los casos de más de mil víctimas.

Las instituciones armadas han cooperado con la Justicia. En cuanto instituciones han entregado su información; pero hay personas que poseen información y que permanecen cruelmente silenciosas.

El paso que damos hoy es importante porque a esta tarea nacional de buscar la verdad y la justicia respecto a las violaciones de los derechos humanos se suman nuevas voces que, hasta ahora, se negaban a reconocer lo sucedido. Es bueno para Chile que así sea.

Nos falta camino por recorrer. Exhorto una vez más a las personas que tienen información a que la entreguen.

A partir de la base de la verdad buscada, encontrada y narrada en el Informe de Verdad y Reconciliación, se fueron elaborando y consensuando medidas de reparación a las víctimas.

Así nace la Ley N° 19.123 de Reparación en el año 1992, que creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, y que estableció una política de reparaciones para los casos de violaciones de derechos humanos con resultado de muerte: ejecutados políticos, detenidos desaparecidos y víctimas de la violencia política. Reconociendo la tragedia y el

dolor causado, la ley estableció pensiones y diversos beneficios en educación y salud para los cónyuges, madres e hijos de las víctimas. En total se calificaron 3.195 causantes, de los cuales 2.772 eran víctimas de violaciones a los derechos humanos y 423 víctimas de la violencia política, entre los cuales 160 son miembros de las Fuerzas Armadas.

Al mes de junio de 2003, son beneficiarios de la pensión de reparación 1.287 cónyuges, 1.187 madres/padres, 252 madres de hijos no matrimoniales, 244 hijos y 133 hijos discapacitados. Durante los 11 años de vigencia de esta ley, 5.099 personas han sido beneficiarias de ella. El Instituto de Normalización Previsional contabiliza a la fecha de hoy un gasto de 90 mil 506 millones 394 mil 1 pesos por concepto de pensiones de reparación.

Esta ley además otorga beneficios educacionales a los hijos, consistentes en el pago de aranceles y matrícula y un subsidio mensual a estudiantes de educación media, técnica o universitaria hasta los 35 años. Al año 2002 se registra un gasto de 11 mil 289 millones 200 mil 133 pesos por concepto de beneficios educacionales.

En el mismo año 1990 se dictó la Ley N° 18.994, que creó la Oficina Nacional del Retorno, para facilitar la reinserción de los exiliados. En sus 4 años de funcionamiento atendió a 52.577 personas. También con el mismo propósito se dictó la Ley N° 19.128, que otorgó franquicias arancelarias para la internación de sus bienes y la Ley N° 19.074 para la habilitación de los títulos profesionales y el reconocimiento de estudios realizados en el extranjero. Por otra parte, se contó con programas y financiamiento de la cooperación internacional para la reinserción laboral. El programa de retorno se llevó a cabo mediante la colaboración entre el Gobierno de Chile, la cooperación internacional y el trabajo de algunas ONG especializadas.

En relación a los exonerados que perdieron sus empleos por razones políticas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 se han dictado tres leyes, la N° 19.234 del año 1993, la N° 19.582 del año 1998 y la Ley N° 19.881 del presente año. Las mencionadas leyes establecen como beneficios pensiones no contributivas de sobrevivencia y abono de tiempo por gracia. A mayo de 2003 se ha reconocido la calidad de exonerado a 86.208 personas. De ellos 41.905 gozan de pensiones no contributivas, 48.966 del beneficio de abono de tiempo por gracia, y 1.564 viudas tienen pensiones de sobrevivencia por gracia.

La cifra pagada a los exonerados entre el año 2000 y junio de 2003 asciende a 251 mil 697 millones 107 mil pesos y el gasto global, desde 1993, a 305 mil 756 millones 362 mil pesos.

A partir de 1991, cumpliendo con una recomendación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de ofrecer reparación a todas las víctimas facilitando el acceso a la salud y desarrollando programas de salud mental, se creó el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud, PRAIS, en el Ministerio de Salud. A fines del año 2002 se registraban 110.453 personas inscritas en este programa. Los beneficios de salud han permitido mitigar en parte el sufrimiento de las víctimas y de muchos familiares. Este programa se inició con una donación de 600 mil dólares de la Agencia Interamericana de Desarrollo, AID.

He querido ofrecer toda esa visión detallada de cuanto ha sido hecho en esta materia, puesto que tratándose de acciones sucesivas y no coincidentes en el tiempo, puede haber quienes carezcan de una apreciación cabal acerca de la variedad de esas acciones y de los diversos beneficios de reparación que se han otorgado.

Sobre la base de todo lo que, como sociedad chilena, hemos avanzado en los aspectos de verdad, justicia y reparación, es que hoy nos atrevemos a dar un paso más.

Hemos recibido la opinión de las iglesias, de instituciones laicas, sociales y políticas. De la coalición de gobierno, cuyo signo de identidad fundacional ha sido la defensa de los derechos humanos, como asimismo las propuestas de la oposición que —independientemente del pasado— hoy participa de esta tarea, generando las bases para una nueva realidad de cooperación, que como Jefe de Estado no puedo sino considerar un logro para el país.

Sin duda, los pasos dados por el Ejército y el conjunto de las Fuerzas Armadas explicitando con total profesionalismo su doctrina republicana, —y que hoy todo Chile les reconoce— contribuyen fuertemente al clima que permite plantearnos, unidos como país, nuevos avances en este delicado aspecto de nuestra vida nacional.

Después de escuchar a tantas personas y grupos, me asiste la convicción más profunda de que los objetivos de verdad y de justicia son moralmente irrenunciables. Además, reitero la convicción que sólo los Tribunales de Justicia constituyen la instancia para avanzar en la verdad y en la aplicación de la justicia de acuerdo a la ley vigente.

En consecuencia, mi gobierno no se hace cargo de ninguna propuesta que signifique establecer punto final a los procesos, ya sea porque son propuestas moralmente inaceptables, o bien, jurídicamente ineficaces. Asimismo, deja en los tribunales la interpretación respecto de la Ley de Amnistía.

Sin embargo, el camino de la verdad y la justicia, por el cual Chile ha transitado y seguirá transitando, es susceptible de encontrar un mayor perfeccionamiento en sus instrumentos y mecanismos.

El planteamiento que hoy formulo busca avanzar y profundizar a partir de los logros ya alcanzados. Para ello, siguiendo el camino de persistir en la búsqueda de la verdad y en la procuración de la justicia, propongo al país seguir avanzando sobre la base de cuatro objetivos:

Alcanzar el conocimiento más pleno posible de aquella parte de la verdad que aún falta por saber y cuyo logro constituye un imperativo ético: la ubicación de las personas detenidas desaparecidas y de las personas ejecutadas, así como el esclarecimiento de las circunstancias de dicha desaparición o muerte.

Persistir en nuestra conducta de asegurar la independencia, agilidad y eficacia en la acción de los tribunales competentes en la búsqueda de la justicia, en la aplicación de la ley y en la interpretación de ésta. Ello supone impulsar iniciativas legislativas cuyo fin sea facilitar y agilizar las investigaciones judiciales.

Profundizar y mejorar las medidas de reparación que hasta ahora se han aplicado, y complementarlas en caso de vacíos o situaciones que ameriten ser incorporadas.

Mejorar, a través de iniciativas legislativas, de diseño y acciones institucionales, la protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos humanos fundamentales.

#### MEDIDAS TENDIENTES A PERFECCIONAR LA BÚSQUEDA DE VERDAD Y LA JUSTICIA

Para cumplir los objetivos señalados, planteo realizar las siguientes acciones:

##### **1. Cooperar a la acción rápida de la justicia**

En este campo, el gobierno estima relevante la consideración de las siguientes medidas:

- Insistir en la solicitud de designación de ministros en visita, o de jueces de dedicación exclusiva o preferente, para conocer de los casos de derechos humanos. Tales designaciones han constituido un elemento eficaz para el avance de los procesos. Nuestro Programa

de Derechos Humanos continuará solicitándolos cada vez que los estime necesarios.

- Acumulación de procesos, puesto que ello permite un avance más rápido y precave que los diversos tribunales de justicia no realicen las mismas gestiones procesales en distintos juicios.

## **2. Legislar para agilizar las investigaciones judiciales y acelerar la entrega de la información**

Estas iniciativas se orientan a distinguir las responsabilidades de quienes organizaron y planificaron la represión, dieron las órdenes, dirigieron la ejecución de los crímenes o los ejecutaron directamente con consentimiento, de aquellos que participaron en ellos porque no tenían alternativa de negarse sin riesgo de sus propias vidas, o que fueron cómplices o encubridores.

El gobierno enviará al Congreso Nacional tres iniciativas legales fundadas en ese concepto que precisará en los mensajes que precederán tales proyectos.

Consideramos que ética y jurídicamente no todas las responsabilidades son iguales.

Hay situaciones en las que la capacidad de decisión de las personas se encuentra notablemente disminuida o prácticamente anulada.

Hay circunstancias en las cuales personas subordinadas han operado bajo temor a la represalia que podía significar poner en riesgo sus propias vidas, o en estado de ignorancia insuperable, y no han sido capaces de atender cabalmente a las consecuencias de sus actos. Si estas personas están dispuestas a cooperar con la verdad y la justicia, parecería lógico considerar una penalidad menor o incluso nula para ellos, una vez establecida la verdad.

Por supuesto, nada de esto es aplicable a quienes hayan dirigido, planificado, ordenado llevar a cabo o ejecutado una práctica sistemática de violaciones de los derechos humanos.

Esas iniciativas legales son:

- a. La que introduce modificaciones en los códigos respectivos, aplicables a los procesos en que se investigan violaciones a los derechos humanos, que dispongan lo siguiente:

- *Otorgar inmunidad penal a quienes, sin estar imputados ni procesados, se presenten voluntariamente a los Tribunales de Justicia y proporcionen antecedentes fidedignos, efectivos y comprobables*

*acerca del paradero de la víctima o de las circunstancias de su desaparición o muerte.*

- *Rebajar o conmutar penas que resulten aplicables a los cómplices y encubridores que, después de habérseles imputado responsabilidad y antes de la dictación de la sentencia de término, entreguen al tribunal respectivo antecedentes o pruebas que sirvan eficazmente para determinar los hechos o individualizar a quienes participaron en ellos o la suerte corrida por los detenidos desaparecidos o de los ejecutados cuyos restos no han sido entregados.* Al efecto, se aplicarán reglas similares a la colaboración eficaz que hoy rigen en varias leyes vigentes para combatir el crimen organizado.
- *Conmutar penas por más de un delito para quien, hallándose ya procesado o condenado, entregue antecedentes de los señalados sobre otros delitos que lo incriminen.*
- Estos dos últimos beneficios regirán sólo para quienes presten la colaboración dentro de un período determinado, transcurrido el cual se aplicará el régimen ordinario.

b. La que facilita la obtención de la información:

- Facultando a los Tribunales de Justicia para requerir documentos referidos a la época en que ocurrieron los hechos y que son calificados de secretos por el Código de Justicia Militar, sin perjuicio de las especiales medidas de reserva que deban adoptarse respecto de los mismos.
- Otorgando al organismo de derechos humanos que se creará, la facultad de hacerse parte en los procesos relacionados con la muerte o desaparición forzada de personas y que por este solo hecho tendrá conocimiento del respectivo sumario.

c. La que establece normas procesales que permitan un conocimiento más rápido de la verdad:

- *Preferencia en la vista de las causas de derechos humanos en las cortes, aun cuando no haya personas procesadas en prisión preventiva y por cualquier trámite de que se trate.* Mientras esta modificación se apruebe, solicitaremos a los tribunales dar esa preferencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 560 del Código Orgánico de Tribunales.
- Otorgamiento de beneficios procesales a todas aquellas personas que, estando imputados y/o procesados, proporcionen antecedentes fidedignos, efectivos y comprobables por la justicia, acerca del para-

dero de la víctima, de las circunstancias de la desaparición o muerte y de la identidad de los autores, cómplices o encubridores. Los beneficios procesales se referirán a lo siguiente:

- *Facultar a los tribunales para disponer la reserva de identidad y otras medidas de protección para quienes realicen los actos de colaboración indicados.*
- *Establecer el secreto de las medidas judiciales de protección que se otorguen a quienes colaboren.*
- Penalizar a los que violen el secreto de las medidas judiciales de protección que se otorguen a quienes colaboren.

Estos beneficios sólo regirán para quienes presten la colaboración dentro de un período determinado, transcurrido el cual se volverá al régimen ordinario.

Disponer que los procesos en que se investiguen casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, en actual tramitación en los Tribunales Militares, sean remitidos a la justicia ordinaria para la prosecución de las investigaciones, independientemente del estado en que se encuentren, dentro del plazo de 30 días desde que se dicte la norma respectiva.

### **3. Cooperación de la administración pública con la acción de la justicia**

El gobierno adoptará las siguientes medidas:

- *Dispondrá que el Servicio Médico Legal contrate una asesoría externa, del más alto nivel, para perfeccionar los métodos y procedimientos de identificación de restos encontrados que presumiblemente corresponden a ejecutados políticos y detenidos desaparecidos, muchos de los cuales aún están sin identificar, así como para revisar las identificaciones ya realizadas cuando existan dudas razonables acerca de ellas.* De igual forma, otorgará los recursos necesarios para capacitar personal y adquirir los elementos que fueren necesarios para la identificación de restos, cuando la dirección del servicio y la asesoría externa concuerden en su necesidad.
- La Policía de Investigaciones continuará apoyando la labor de los ministros en visita y jueces de dedicación exclusiva y especiales, de modo de estar en condiciones de cumplir con agilidad los mandatos judiciales.

- Analizará con el Poder Judicial los requerimientos de recursos de distinta especie que resulten necesarios para hacer aplicables las medidas tendientes a agilizar las investigaciones judiciales

MEDIDAS TENDIENTES A PERFECCIONAR LA REPARACIÓN SOCIAL  
QUE CHILE OTORGA A LAS VÍCTIMAS

El dolor causado a tantas chilenas y chilenos que sufrieron la pérdida de sus seres queridos por muerte o desaparición como resultado de la represión política, destruyendo sus familias y generando severos daños psicológicos y morales, constituye un daño que no puede ser reparado por decreto. Se trata de un duelo que, tanto personal como colectivamente, tenemos que asumir como nación.

Compartimos la convicción, sin embargo, de que el país tiene la responsabilidad política, ética y social de desplegar todos los esfuerzos posibles para reparar, aunque sea en parte, por medio de diversas compensaciones materiales y morales, las gravísimas consecuencias derivadas para las familias de las víctimas de esos tan injustos como dolorosos hechos. Esa ha sido la línea seguida hasta ahora y lo que corresponde es perseverar en ella, ampliándola y mejorándola, con el fin de atender más integralmente a las necesidades de tales familias.

Con este propósito nos hemos planteado implementar seis medidas fundamentales:

**1. Mejoraremos las pensiones a los familiares de las víctimas y corregiremos los vacíos que han existido**

Vamos a proponer al Congreso Nacional modificar la Ley de Reparación a los familiares de las víctimas calificadas por las comisiones de Verdad y Reconciliación y de Reparación. Dicha iniciativa incluye los siguientes objetivos:

*Incrementar en un 50 por ciento el valor del conjunto de las pensiones vigentes.*

Establecer como nuevo beneficiario al padre, en caso de fallecimiento de la madre o en caso de renuncia de la misma.

*Incrementar de un 15 por ciento a un 40 por ciento el monto del beneficio para la madre o el padre de hijos no matrimoniales.*

*Crear, por una vez, un bono ascendente a la cantidad de 10 millones de pesos para hijos matrimoniales o no matrimoniales que nunca recibieron el beneficio. En el caso de hijos que, habiendo sido beneficia-*

*rios, cesaron en su derecho a la fecha en que esta modificación legal entre en vigencia, el bono ascenderá a la cantidad equivalente a la diferencia entre lo recibido por concepto de la pensión y el monto máximo de este bono. Se excluyen de este beneficio los hijos que ya perciben pensión vitalicia por discapacidad. Este bono deberá solicitarse dentro del plazo de 12 meses. Los hijos que perciban este beneficio no podrán solicitar la pensión por discapacidad cuando ésta se haya generado con anterioridad a la fecha que recibió el bono.*

Crear un fondo especial para financiar un máximo de 200 pensiones de gracia a familiares que no tengan la calidad de beneficiarios por ley, destinado a situaciones particulares de familiares de causantes de pensión que no han tenido beneficiarios, convivientes que no tuvieron hijos pero sí una larga convivencia y dependencia económica de la víctima, y hermanos de la víctima que dependían de ella. El monto del beneficio será equivalente al 40 por ciento del monto referencial de la pensión de reparación y a él podrá acceder sólo una persona por causante. Será administrado por el Fondo de Becas Presidente de la República.

## **2. Perfeccionaremos los beneficios educacionales**

Estos beneficios, en actual aplicación, consisten en el pago de la matrícula y el arancel a alumnos de universidades e institutos profesionales y centros de formación técnica, y en un subsidio mensual de 1,24 unidades tributarias. Este último subsidio se otorga también a los alumnos de educación media.

A fin de mejorar estos beneficios se adoptarán las siguientes medidas:

Se extenderá el beneficio al período de titulación, manteniendo por un plazo máximo de un año el subsidio mensual y el pago de los aranceles correspondientes en las instituciones de educación durante ese período.

Se dictará un reglamento que permita un uso más eficaz de este beneficio, que establezca como condición para financiar la continuidad de estudios que el alumno apruebe el año con el número de créditos o con las exigencias de aprobación de la institución educacional a la que se encuentre inscrito; que haya un límite de una carrera por alumno que postula al beneficio y que se establezca sólo para casos excepcionales, con la correspondiente certificación, la continuidad de estudios después de haberlos congelado.

Para solventar este beneficio se mantendrá el fondo con recursos propios administrado por el Fondo de Becas Presidente de la República.

### **3. Implementaremos iniciativas legales para solucionar problemas patrimoniales de familiares de detenidos desaparecidos**

Uno de los problemas que aún persisten es la situación que viven las familias de personas detenidas desaparecidas en relación a sus necesidades de resolver diversas situaciones patrimoniales que los afectan. Esto debe ser abordado y resuelto con prontitud.

Enviaremos al Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a resolver el estado de indefinición jurídica en que se encuentran las personas detenidas desaparecidas, al no existir constancia de su suerte o destino, lo que acarrea problemas relativos al estado civil, a la herencia y posesión efectiva de sus bienes, a la tuición de los hijos, a la capacidad legal de los cónyuges casados en régimen de sociedad conyugal, y que provoca, además, otros daños al patrimonio familiar. Para ello se establecerá un procedimiento simple y gratuito, que pueda ser usado sólo a voluntad de los familiares, pero que en caso alguno podrá ser empleado por terceros como antecedente para solicitar o declarar posteriormente la muerte presunta o ser invocado en proceso penal como reconocimiento de la muerte.

### **4. Perfeccionaremos la normativa que permite la atención y asistencia médica de las víctimas y familiares de víctimas de la represión y de la violencia política**

Estableceremos y regularemos por ley los beneficios médicos de reparación y atención integral, contemplados actualmente en el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud, PRAIS, a través de las siguientes iniciativas:

*Modificar la Ley N° 19.123 en el acápite relativo a los beneficios médicos, disponiendo otorgar el derecho a recibir gratuitamente las prestaciones médicas a que se refiere la Ley N° 18.469 que, en la modalidad de atención institucional, se otorguen en los establecimientos que constituyen el Sistema Nacional de Servicios de Salud, o están adscritos al mismo, incluyendo los establecimientos de atención primaria municipal, así como los establecimientos experimentales de salud, y en la modalidad o forma que establezca el Ministerio de Salud para una atención especializada, a las siguientes personas:*

a. A quienes fueron víctimas directas de una acción o evento represivo traumático entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, inclusive.

b. A los padres e hijos de las víctimas señaladas y sus cónyuges y/o convivientes durante el período indicado.

Se entenderá por acción o evento represivo-traumático el secuestro con desaparición, la ejecución y el homicidio político, la tortura física o psíquica, la detención por razones políticas en campos de concentración, cárceles o recintos de detención, el exilio y la relegación.

Se reglamentará la forma de constatar y acreditar las calidades señaladas y las condiciones necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos. No obstante, la credencial otorgada hasta la fecha de puesta en vigencia de dicho reglamento conservará su validez.

Los beneficios médicos establecidos serán compatibles con cualquier otro beneficio o derecho de igual carácter que pudiere corresponder a los titulares o beneficiarios de estos derechos en cualquier régimen previsional o de seguridad social.

Se contemplará un presupuesto específico para financiar estos beneficios dotando a cada uno de los 28 servicios de salud de un equipo interdisciplinario capacitado o especializado para atender en salud mental y derivar a los beneficiarios a la red de salud pública.

**5. Se creará una comisión que establezca de manera rigurosa una lista de personas que hayan sufrido privación de libertad y tortura por razones políticas**

Mucho ha sido el sufrimiento de quienes estuvieron detenidos y fueron torturados. Todos ellos merecen el más profundo respeto de la ciudadanía y del Estado hacia las terribles experiencias que vivieron. Su dolor, bien sabemos, no puede ser reparado sino en mínima parte.

*Para determinar quiénes son los chilenos y chilenas que pasaron por esta experiencia, se creará por decreto supremo una comisión responsable de extender un certificado que acredite esta calidad. Tal certificado permitirá a las personas que lo poseen y que no han recibido otra forma de reparación, una indemnización austera y simbólica que determinará el ejecutivo.*

Esta comisión, en su metodología de trabajo, tendrá las mismas características de la Comisión Rettig para garantizar la plena privacidad de su labor. La secretaría de la comisión creada para estos efectos estará radicada en el nuevo Instituto Nacional de Derechos Humanos y Libertades Públicas y, en el intertanto, lo hará en los organismos de los cuales éste sea continuador legal.

## **6. Implementaremos medidas para reparar jurídica y moralmente el nombre y el honor de quienes fueron arbitrariamente encarcelados y procesados por motivos políticos**

En este campo tenemos una responsabilidad política y ética que es indispensable enfrentar con decisión. El país tiene una deuda con todas aquellas personas, y sus familias, que han sufrido injustamente agravios en su dignidad y en su honra. Con este fin llevaremos adelante las siguientes iniciativas:

### **Rehabilitación jurídica**

- *Enviaremos un proyecto de ley destinado a eliminar los antecedentes penales de las personas que fueron condenadas por Tribunales Militares en tiempo de Guerra, por aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado o de la Ley Antiterrorista, por delitos cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Quedarán excluidos de este beneficio los condenados por delitos contra la vida o integridad física de terceros.*
- Propondremos eliminar de la Constitución la pérdida de la ciudadanía por delitos que merezcan pena aflictiva, cuando los condenados hayan recuperado su libertad.

### **Reparaciones simbólicas**

El Informe final de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación representó la responsabilidad que le cabe al Estado de reivindicar la honra de las víctimas, mediante gestos y símbolos que nos ayuden a recordarles y a patentizar el dolor de sus deudos.

En estos años se han realizado 136 obras de muy distinto valor y cobertura. El gobierno creará una comisión integrada por personalidades del mundo del arte y de los derechos humanos, cuyo cometido será velar por el mejoramiento, mantención y preservación digna de estas obras. Crear y preservar una cultura de los derechos humanos supone también la intervención de artistas y creadores, quienes, con sus obras, nos ayuden a visualizar mejor la profundidad emocional del drama que hemos vivido.

Para la implementación de esta política se propondrá crear un fondo de 450 millones de pesos para un período de tres años.

FORTALECER LA SOCIEDAD Y SUS INSTITUCIONES PARA QUE ESTO  
NO VUELVA A OCURRIR JAMÁS

El Gobierno considera necesaria la adopción de medidas que permitan a futuro mantener, bajo cualquier circunstancia, la vigencia del pleno respeto de los derechos humanos. Para ello implementaremos diversas iniciativas orientadas a que el país cuente con una institucionalidad que garantice y asegure el ejercicio de sus derechos fundamentales a los ciudadanos y proteja permanentemente a éstos y a la sociedad de la vulneración de los mismos.

No basta con que los derechos humanos estén declarados, sino que es preciso garantizarlos y promoverlos con la mayor eficacia.

Las medidas que se implementarán son las siguientes:

### 1. Legislativas

Impulsaremos la ratificación de tratados y convenios internacionales que eleven la exigibilidad del derecho humanitario y otras iniciativas legales destinadas a perfeccionar la institucionalidad en materia de protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos humanos fundamentales. Para ello enviaremos un conjunto de proyectos de ley que permitan:

*Aprobar la reforma constitucional que autoriza al Estado de Chile a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y, posteriormente, aprobar y ratificar el estatuto que crea este tribunal con competencia para conocer crímenes internacionales, tales como genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, en forma complementaria a la acción de los tribunales internos. Los crímenes de lesa humanidad contemplan entre ellos la desaparición forzada de personas.*

*Ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la OEA, que previene y sanciona tales desapariciones cometidas por agentes del Estado o personas o grupos que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, y que tipifica el delito de desaparición forzada de personas como un delito internacional.*

*Aprobar y ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad adoptada por las Naciones Unidas.*

Aprobar el proyecto de reforma constitucional que hoy se discute en el Senado, que modifica profundamente el sistema de los estados de excepción aún vigente de la Constitución de 1980.

Aprobar, en el mismo proyecto de reforma constitucional, la modificación de las normas sobre la Superintendencia de la Corte Suprema, de modo que incluya los Tribunales Militares en tiempo de Guerra.

Reformar el Código de Justicia Militar de modo de incluir:

a. *Una reducción sustantiva de la competencia de los Tribunales Militares, tanto en relación al tipo de delitos que deben conocer como a las personas que pueden ser juzgadas bajo su jurisdicción, estableciendo que debe corresponder a la justicia ordinaria el conocimiento y juzgamiento de cualquier clase de delitos cometidos por civiles, delitos comunes de militares y delitos comunes con la coparticipación de civiles y militares.*

b. La incorporación de normas que aseguren que las Convenciones de Ginebra rijan en estado de guerra o en tiempos de guerra; y que los procedimientos de los Consejos de Guerra se ajusten plenamente a la Convención sobre Tratamiento de Prisioneros.

c. La fijación de sanciones a las infracciones a las normas contempladas en las Convenciones de Ginebra o en cualquier otro tratado internacional vigente en materia de derechos humanos.

Aprobación de normas que favorezcan a los chilenos que viven en el extranjero, muchos de ellos como consecuencia directa del exilio, especialmente la reforma constitucional que confiere la nacionalidad de origen a los hijos de chilenos nacidos en el extranjero y de la ley que habilita a votar a los chilenos residentes en el exterior.

Sólo con un conjunto de medidas legislativas como esas conseguiremos una más plena recepción por parte de nuestro derecho interno de la legislación internacional en materia de derechos humanos, un paso que cualquier nación democrática moderna tiene el deber de llevar a cabo.

## **2. Fortalecer la educación en derechos humanos**

La formación de nuestros niños y jóvenes de educación básica y media en los contenidos fundamentales de los derechos humanos y de la convivencia democrática constituye un elemento esencial para fortalecer la cultura política, social y moral de toda sociedad. La educación no es sólo un proceso de preparación para el conocimiento y el mundo del trabajo, sino también para la formación cívica y moral de nuestros jóvenes. En este campo, continuaremos y perfeccionaremos las iniciativas que han comenzado a ponerse en marcha en el último tiempo. Con este fin:

*El Ministerio de Educación perfeccionará el marco curricular en los diversos grados de enseñanza, particularmente en el nivel medio, pro-*

*fundizando los contenidos destinados a la formación ciudadana, a la convivencia democrática y al conocimiento y valoración de los derechos humanos.* Estas iniciativas, algunas en curso en el presente año, se encontrarán plenamente incorporadas al currículo escolar a partir del año 2004.

Se incluirán dichas materias en la medición del SIMCE para los 2° años medios, en el área de Historia y Ciencias Sociales, de modo de evaluar el logro de aprendizajes de los alumnos en esta área clave de su formación.

### **3. Institucionalidad en derechos humanos**

La promoción y prosecución de las acciones orientadas a consolidar el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, requiere de una nueva institucionalidad que opere con autonomía de la contingencia y exprese el compromiso permanente de la sociedad con tales objetivos.

A tal efecto *se creará un Instituto Nacional de Derechos Humanos y de Libertades Públicas. Este instituto será continuador legal de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.*

El instituto tendrá un director designado por el Presidente de la República y contará con un consejo asesor, nombrado por el Presidente con acuerdo del Senado. El consejo deberá entregar su opinión sobre los planes de acción de la entidad y proponer el reglamento interno de la institución.

Su cometido será velar por el fomento, protección y fiscalización del respeto de los derechos humanos en el país, y por la efectiva y pronta materialización de los acuerdos nacionales en materia de verdad, justicia y reparación.

Para el cumplimiento de su mandato contará con presupuesto propio y desarrollará las siguientes funciones específicas:

Guardar en depósito los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de su sucesora, y toda la información adicional que se pueda reunir en el futuro.

Promover la adecuada reparación del daño moral de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y otorgarles asistencia social.

Velar para que existan las condiciones para la ubicación de los cuerpos y/o conocer la suerte corrida por los detenidos desaparecidos y ejecutados sin entrega de restos, establecidas en el artículo N° 6 de la Ley N° 19.123, debiendo hacer las presentaciones judiciales que conduzcan a tal propósito.

Establecer un sistema de información pública y periódica sobre el estado y avance de los derechos humanos en el país.

Prestar asesoría, en materias de su competencia, a organismos públicos y privados que lo soliciten.

Difundir el conocimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional y promover la realización de investigaciones, estudios y publicaciones relativos a las materias antes mencionadas.

Mantener relaciones con instituciones análogas de otros países y con los organismos multilaterales y no gubernamentales que se ocupen de las mismas materias que competen al instituto.

Finalmente, quiero señalar que algunos de los documentos recibidos de diversas instituciones proponen una medida concreta de perdón, como el indulto de aquellos reos condenados por crímenes cometidos después del 11 de marzo de 1990, siempre que reúnan algunos requisitos, como el de haber estado ya un tiempo largo en prisión y tener una genuina actitud de reincorporarse a la sociedad.

El Gobierno patrocinará el proyecto que ha aprobado recientemente la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

Al mismo tiempo, examinará otras situaciones de reos condenados por delitos de similar gravedad en períodos anteriores, que soliciten el perdón presidencial, siempre que hayan manifestado genuinamente su arrepentimiento, hayan estado ya en prisión por largo tiempo y hayan reconocido sus crímenes, cooperando con la verdad y los Tribunales de Justicia.

## CONCLUSIÓN

Cuando decimos que queremos que esto no ocurra jamás nuevamente, no sólo estamos planteando un deseo, estamos valorando un camino recorrido por todos, que nos permite pensar con realismo que la catástrofe de derechos humanos que vivimos no volverá a repetirse en nuestra patria.

Ese camino ha sido el de la madurez y la responsabilidad para tratar nuestra historia y sus traumas, y perfeccionar, paso a paso, las vías que nos llevan a la verdad, la justicia, la reparación y a la prevención de nuevos quebrantamientos en nuestra convivencia y sentido de humanidad.

Algunas de las democracias sólidas, paradigmáticas en el respeto de los derechos humanos y las libertades individuales que hoy tanto admiramos en los países desarrollados, atravesaron no hace muchas décadas por situaciones históricas marcadas por episodios terribles y violentos donde las violaciones de los derechos humanos tuvieron también carácter masivo.

Tales democracias lograron, con mayor o menor dificultad, curar sus heridas y construir un presente de libertad y prosperidad. En ninguna de ellas la memoria fue borrada, sino que se ha transformado en parte de una historia compartida y en una advertencia para las nuevas generaciones acerca de la necesidad de cuidar el patrimonio de respeto a los derechos humanos que se han transformado en un bien de toda la sociedad.

Eso es lo que queremos también nosotros: un país democrático, próspero, solidario, en donde el respeto de los derechos humanos sea parte de su identidad más profunda, del sentido moral común de todos los chilenos.

Gracias a lo ya avanzado hoy podemos aspirar a que esto sea una realidad en un horizonte cercano.

A diferencia de ayer, hoy todos los partidos y organizaciones sociales rechazan la violencia política como forma de resolver los problemas de la democracia chilena en el presente siglo.

A diferencia de ayer, ningún chileno considera justificables las violaciones de derechos humanos, como las ocurridas, bajo ninguna circunstancia.

A diferencia de ayer, todos los chilenos coinciden en la necesidad de encontrar la verdad y la justicia a través de los Tribunales de Justicia y de reparar, aún si fuere parcialmente, el dolor de los familiares de los detenidos desaparecidos.

Son esos pilares muy poderosos los que nos permiten vislumbrar un horizonte de unidad moral. No cabe duda que el camino que los gobiernos democráticos eligieron fue el camino justo. Los cierres precipitados, las impunidades, las soluciones al margen de la verdad y la justicia, terminan por resquebrajarse y, como una herida mal curada, vuelven a aparecer en la vida social, generando más dolor y mayores complicaciones institucionales.

Ese es el sentido profundo del camino recorrido y de las propuestas que tienden a perfeccionarlo, a través de instrumentos que nos acerquen a la verdad y la justicia, que agilicen los procesos, impidiendo situaciones estancadas y mejorando las reparaciones para los familiares de las víctimas.

Las propuestas presentadas se entregan a la consideración y responsabilidad de diversas instancias. Algunas son de directa responsabilidad del Poder Ejecutivo. Ellas serán ejecutadas sin tardanza. Otras corresponden, en un Estado de Derecho como el nuestro, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Sólo me cabe instarlos a considerarlas con la mayor prioridad.

Como Presidente de la República mi responsabilidad y mi compromiso atañe al conjunto del proceso, a impulsar su avance, a cuidar lo que hemos avanzado y a construir el futuro del país. Es imprescindible darles a

estas propuestas prioridad en el tiempo, plantearse un horizonte de concreción. No abdicaré, en consecuencia, en persistir en ese esfuerzo.

La urgencia de seguir dando pasos debe asumirse por la sociedad en su conjunto. Ello nos permitirá construir un Chile más confiado e integrado y un mañana compartido para nuestros hijos.

*Un mañana construido no sobre la base engañosa y frágil del olvido, sino sobre la base sólida en la cual las lecciones del dolor y el quebranto son incorporadas a nuestra memoria histórica.*

Sólo así será posible un Chile más confiado y más integrado, más verdadero y más justo, porque no hay mañana sin ayer.