

# Ideas & Propuestas para Chile 2008

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

IDEAS & PROPUESTAS PARA CHILE 2008

I.S.B.N. 978-956-8871-02-7

Mayo de 2009, Fundación Jaime Guzmán E.

Inscripción N° 180136

Derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra.  
Santiago de Chile.

Editado por EDITORIAL JGE LTDA.

Capullo 2240, Providencia. Santiago, Chile.

Impreso por Quebecor World Impresores.

## Colaboradores

Andrea Barros Iverson  
Gonzalo Carreño Pavez  
Juan Antonio Coloma Alamos  
Beatriz Corbo Atria  
Ramón Delpiano Ruiz-Tagle  
Carlos Frontaura Rivera  
Pedro Guerra Araya  
Carolina Infante Dulcic  
Jorge Jaraquemada Roblero  
Edmundo Piffre de Voban Barrón  
María de los Angeles Santander Mershon  
Cristián Valenzuela Bustos

# Indice

7	Presentación
	<b>Temas Político-Institucionales</b>
11	Ombudsman en Chile: ¿la defensa que las personas necesitan?
18	Gobierno corporativo de CODELCO
26	Intervención electoral o el poder por el poder: hacia un estatuto de garantías
38	¿Por qué y cómo financiar a los partidos políticos?
49	Reforma del Estado y rendición de cuentas
59	Creación de nuevas regiones: ¿acierto en la búsqueda de mayor descentralización?
70	Vigencia y futuro del presidencialismo en Chile
80	Nueva institucionalidad en materia de familia
	<b>Temas Económico-Sociales</b>
95	Nuestro sistema tributario en el contexto de las políticas de protección social
101	Subvenciones escolares: la verdadera razón de los problemas
108	Radiografía al AUGE
121	Financiamiento del Transantiago: ¿la ineficiencia tiene límites?
132	La informalidad no es el problema
144	Medidas alternativas a la privación de libertad: buscando respuestas efectivas a la delincuencia

- 154 Cuentas de ahorro de salud: una posible solución al aumento en los costos y gasto de nuestro sistema
- 169 Agricultura: aún estamos a tiempo
- 180 Conciliación de la vida familiar y laboral: ¿qué hemos hecho y cuánto nos queda por hacer?
- 189 Hacia un nuevo enfoque del Derecho Concursal
- 198 Transgénicos: hora de decisiones

### Temas Internacionales

- 213 Diferendo marítimo entre Chile y Perú
- 221 Antiguas y nuevas amenazas en América Latina: la pretensión hegemónica de Chávez
- 235 Vigencia y efectividad de la Corte Penal Internacional
- 251 A 50 años de la Revolución Cubana



## Presentación

*Ideas & Propuestas* nació en marzo de 2008, como una publicación quincenal, inspirada en la inquietud y voluntad de la Fundación Jaime Guzmán, por aportar en la discusión de aquellos temas de mayor relevancia para el país, desde una mirada rigurosa y esencialmente propositiva.

Sin pretender trabajos académicos, en *Ideas & Propuestas* hemos puesto especial preocupación por la correcta y oportuna documentación y contextualización de los temas tratados, incluyendo exhaustivas revisiones de la literatura relacionada, que otorguen soporte cualitativo y cuantitativo a sus contenidos.

Con todo, el sello de *Ideas & Propuestas* está, en la medida de lo posible, en su estilo atrevido y propositivo, que procura dar un giro desde la reflexión hacia la acción, que creemos absolutamente necesario para el desarrollo y bienestar de Chile.

Esta primera recopilación contiene 23 trabajos publicados originalmente entre marzo de 2008 y febrero de 2009, que para efectos prácticos hemos agrupado en tres áreas temáticas generales: político-institucional, económico-social e internacional, con los que esperamos contribuir a la puesta en marcha de aquellas acciones necesarias que lleven a Chile a ser un mejor país para todos los chilenos.

**Miguel Flores V.**  
*Director Ejecutivo*  
Fundación Jaime Guzmán



Temas Político - Institucionales



## Ombudsman en Chile: ¿la defensa que las personas necesitan?

• 23 de abril de 2008 •

*¿Requiere nuestro país un Defensor del Pueblo? La sola idea de incorporar esta institución escandinava sugiere cierto desamparo ante los actos de la administración pública. Los particulares afectados no están suficientemente amparados en sus derechos y el recurso de protección, aunque eficaz y expedito, no es el procedimiento adecuado. Pero, más que un Ombudsman, nuestro país necesita tribunales contencioso-administrativos para resolver esas disputas. Contar con un Defensor puede ser una segunda mejor alternativa, pero precisando que su estricto ámbito de competencia debiera ser la protección ante eventuales abusos de poder de los órganos de la administración del Estado.*

Actualmente se encuentra en tramitación en la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea el Defensor de las Personas<sup>1</sup>, en su primer trámite constitucional. Diversas organizaciones, así como algunos académicos, han celebrado este hecho. Señalan al respecto que su discusión en el Congreso constituye un “alivio”, que “profundiza el sistema democrático”, que por fin nuestro país “se integra a la lista de naciones que cuentan con esta institución”, y que será la respuesta “al abandono del ciudadano común frente a la autoridad del Estado y sus servicios”.

Frente a tanto optimismo, cabe preguntarse si es efectivo que todas estas ventajas se van a materializar. En virtud del análisis que realizaremos, nos surgen muchas dudas en torno a sus posibles efectos. ¿Requiere nuestro país de un Defensor del Pueblo? Para ello es necesario revisar la naturaleza de la institución, si existen equivalentes en Chile y cómo funcionaría aquel organismo con las facultades que establece la actual indicación del Ejecutivo.

## 1. Origen y naturaleza del Defensor del Pueblo

La figura del Defensor del Pueblo fue creado en Suecia en el siglo XVI bajo el nombre de “Preboste de la Corona”, teniendo como función proteger a los ciudadanos frente al actuar ilegal de la administración pública. Posteriormente, en el año 1809, la Constitución Política Sueca adoptó la figura del “Ombudsman”, la cual se establece como un órgano independiente de los poderes del Estado. La misión encomendada era la de resguardar a los ciudadanos de los errores y negligencias de los funcionarios de la administración pública.

Luego de ello, el concepto de “Ombudsman” pasó a la Constitución Finlandesa, bajo el nombre de “Canciller de Justicia”. Tiempo después se incorporó a Dinamarca (1853), Alemania Federal (1949), Noruega (1952), Estados Unidos de Norteamérica (1965), Gran Bretaña (1967), Francia (1973) y España (1983). Aquello fue suficiente para influir su inclusión en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

¿De qué manera el Ombudsman se incluía en la institucionalidad correspondiente? Todo depende del régimen en el cual fue creado<sup>2</sup>. En el caso sueco,

---

1 Boletín 3429-07.

2 Cfr. Recabarren Silva, L. (2006). *La figura del Ombudsman en Chile: una agenda abierta para su discusión*. Informe especial publicado por Instituto Libertad, pp. 11-12.

ejerce una labor de fiscalización auxiliar al Parlamento, actuando a petición de parte o de oficio. En el sistema anglosajón, fiscaliza sólo por medio de quejas de ciudadanos, las cuales se dirigen a través de un parlamentario. El defensor francés es nombrado por el consejo de ministros, carece de personalidad jurídica propia, es independiente (aunque actúa a nombre del Estado), no puede actuar de oficio y cumple funciones arbitrales.

En todos estos casos, la incorporación del Ombudsman se verifica en regímenes con una concepción del Estado con poderes limitados, sujeto a la fiscalización de un Parlamento con fuertes atribuciones, cuyo control se ve complementado por el defensor en cuestión. Se trata entonces de estados cuyo funcionamiento del aparato público trae aparejado un alto sentido de la responsabilidad. En América Latina el establecimiento del defensor ha obedecido más bien a propósitos políticos, ocupándose de asuntos más amplios que los modelos europeos comentados<sup>3</sup> y modificando el objetivo original de la institución.

## 2. ¿Es necesaria la institución del Defensor de las Personas en Chile?

La intención de legislar sobre el Ombudsman sugiere la idea de que no existen en Chile los sistemas de control necesarios sobre los actos de la administración pública y la satisfacción de necesidades básicas. ¿Es eso efectivo? Al efectuar una somera revisión sobre las instituciones encargadas, entre otras tareas, de fiscalizarlos, pareciera ser posible contestar lo contrario.

En efecto, hoy en día contamos con los Tribunales de Justicia, la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, la Cámara de Diputados, la Dirección del Trabajo, el Servicio Nacional del Consumidor, el Servicio Nacional de Pesca, el Servicio Nacional de Menores, las Superintendencias y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, entre otros. Todos ellos ejercen, de alguna manera, labores de control y verificación del adecuado funcionamiento de los órganos de la administración pública y de particulares que prestan servicios básicos a las personas.

Aún así, es posible reconocer problemas en torno a situaciones de abuso, de negligencia, de arbitrariedades cotidianas cuya tutela es insuficiente, y que

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, se encargan de promover causas, tales como la lucha contra la exclusión social, la pobreza, el trabajo a favor de la paz, así como de aspectos de integración en relación al proceso de globalización.

la ciudadanía busca denunciar a través de los medios de comunicación cuando ignora cuáles son las herramientas institucionales a las que puede recurrir. Se trata de un abuso “(...) reiterado y diario, que no va vinculado a defensa alguna, no lo toma la Contraloría porque no le corresponde o por la envergadura no es necesario, o no se interpondrá un recurso de protección porque es muy difícil o costoso, no lo va a tomar la Cámara de Diputados porque no va a estar preocupada de un problema individual o particular”<sup>4</sup>. Es en estos casos donde, frente a la sensación de indefensión, el Ombudsman se plantea como una buena alternativa de corrección.

### 3. ¿Y la promesa de los Tribunales Contenciosos-Administrativos?

En la Constitución de 1925, dentro del capítulo del poder judicial, se establecieron los **Tribunales Contenciosos Administrativos**. Su función, tal como señalaba el artículo, era “(...) resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas”<sup>5</sup>. Dicha disposición era precisa en señalar que aquellos juzgados especiales actuaban cuando el conocimiento del conflicto no le correspondía a otros tribunales reconocidos por la Constitución.

Sin embargo, aquellos juzgados nunca se crearon. La razón, entre otras, era que se trataba de una institución derivada del régimen francés donde estos tribunales se encuentran fuera del poder judicial. Aquello fue el “(...) fundamento jurídico para sostener la incompetencia o falta de jurisdicción de los tribunales ordinarios para controlar a la Administración, con graves consecuencias, a la postre, para nuestra institucionalidad<sup>6</sup> amenazadas en el legítimo ejercicio de ciertos derechos y garantías constitucionales, a consecuencia de actos u omisiones arbitrarios o ilegales. Su amplia redacción, junto a una tramitación rápida y eficaz ante la Corte de Apelaciones, motivó que paulatinamente la mayoría de los recursos interpuestos estuvieran destinados a resolver conflictos con la administración.

---

4 Chadwick P., Andrés: Qué tenemos y qué queremos. En Seminario Internacional “El Defensor Ciudadano que queremos”. Editado conjuntamente por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Capítulo Chileno del Ombudsman. Santiago, abril del 2001, pp.112-113.

5 Artículo 78, Ley S/N, Constitución Política de la República de Chile, Publicada en el Diario Oficial el 18 de Septiembre de 1925.

6 Pierre Arrau, P. (2000). Tribunales Contenciosos Administrativos. Revista de Derecho, año 1 N° 2. Obtenido el 22 de abril de 2008 de la página [www.cde.cl/getFilePublic.php?id=25440&code=saCQIL.XInumY](http://www.cde.cl/getFilePublic.php?id=25440&code=saCQIL.XInumY) –

#### 4. La hipertrofia injusta del Recurso de Protección

El canal utilizado por las personas afectadas por actos de la administración fue el recurso de protección, es decir, una acción concedida a todas las personas que sean privadas, perturbadas o amenazadas en el legítimo ejercicio de ciertos derechos y garantías constitucionales, a consecuencia de actos u omisiones arbitrarios o ilegales. Su amplia redacción, junto a una tramitación rápida y eficaz ante la Corte de Apelaciones, motivó que paulatinamente la mayoría de los recursos interpuestos estuvieran destinados a resolver conflictos con la administración.

Hoy, a pesar de las modificaciones efectuadas para regular la admisibilidad de los recursos<sup>7</sup>, la inexistencia de tribunales contenciosos administrativos y la amplitud alcanzada por el derecho de propiedad, ha deformado el sentido de esta acción de protección. Su uso indiscriminado lo ha hecho perder su “(...) especial posición como mecanismo de protección de los individuos: el recurso de protección se ha convertido en el mecanismo procesal ordinario de control de la actividad de la administración, sea que esto se traduzca en actos administrativos (actos decisivos unilaterales de efectos singulares), en reglamentos (actos normativos de efectos generales) o en contratos administrativos (actos bilaterales de la administración)”<sup>8</sup>

#### 5. Las condiciones que debería tener el Defensor de las Personas

En este contexto, lo que nuestro país necesita no es la incorporación del Ombudsman, sino más bien tribunales contenciosos administrativos. Éstos, como juzgados especiales, en procedimientos desformalizados y de rápida tramitación, podrían resolver exitosamente los problemas que se suscitan entre las personas y los órganos de la administración pública, además de permitir que el recurso de protección se utilice para resguardar los derechos fundamentales para los cuales fue concebido originalmente.

Con todo, si prospera la tramitación del proyecto que actualmente se discute en el Congreso, nuestro país contaría en los próximos años con una versión

---

7 Autoacordado de la Corte Suprema de fecha 27 de junio de 1992, modificado el 9 de junio de 1998.

8 Correa, R. & Tschorne, S. (2004): Derecho Administrativo, en Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, Comentario de la Jurisprudencia del año 2003. Ediciones Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile, pp. 654.

nacional del Defensor del Pueblo ¿Cómo podría ajustarse adecuadamente esta institución a nuestra legislación? Para ello debe cumplir, a nuestro juicio, con los siguientes requisitos:

**a) Competencia precisa:** el establecimiento de un nuevo órgano requiere que se definan sus competencias de manera clara. Ello evita que luego se utilice al Defensor en aquello para lo que no fue destinado. Esta situación no está bien zanjada en el proyecto en trámite, ya que establece que no sólo velará por las garantías constitucionales, sino también por los tratados internacionales ratificados por Chile. Como muchas veces estos últimos protegen derechos lato sensu, es decir, meras expectativas sociales cuyo cumplimiento depende del nivel de desarrollo de cada país, podrían estarse ampliando las acciones del Defensor a cuestiones aspiracionales sin efectos concretos;

**b) Misión acotada a velar por las contiendas entre particulares y la administración del Estado:** la ampliación de estas facultades desnaturaliza la institución y provoca la duplicidad de funciones con otros órganos<sup>9</sup>. En el proyecto de ley, el Defensor representará a las personas perjudicadas por “(...) *actos u omisiones de los órganos e instituciones responsables de las necesidades públicas*”<sup>10</sup>. Es decir, se permite requerir su intervención tanto ante organizaciones públicas como privadas, suscitando además conflictos de competencia;

**c) Sus atribuciones deben causar efectos directos, pero sin carácter punitivo:** sus informes y opiniones no deben tener fuerza vinculante ni capacidad sancionadora. Puede recomendar cursos de acción o incluso denunciar ante los tribunales, pero debiera evitarse la creación de un ente que no sólo investigue los actos del Estado, sino que además cumpla labores de juez y parte;

**d) Nombramiento del Defensor:** como órgano fiscalizador de la actividad de la administración, debe escogerse a un candidato meritorio que asegure imparcialidad respecto del Ejecutivo (objeto de su fiscalización) a través de un mecanismo que así lo garantice. Lo anterior no se verifica en la iniciativa legal, pues establece que sea elegido por el Presidente de la República de una terna presentada por la Cámara de Diputados;

---

9 En efecto, se verificarían problemas con la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el SERNAC, las Superintendencias, entre otros.

10 Artículo 100 letra A, inciso 1°, indicación del ejecutivo al proyecto de ley que Crea el Defensor del Pueblo, Boletín 3429-07.

En suma, en nuestro país los particulares afectados por actos u omisiones de la administración del Estado no están suficientemente amparados en sus derechos. La acción de protección, aunque eficaz y expedita, no es el procedimiento adecuado para dirimir esas disputas.

Los que adhieren a incorporar en nuestra legislación una versión nacional del Ombudsman escandinavo, no se detienen en analizar los Tribunales Contenciosos-Administrativos como una posible mejor solución. Ello no deja de llamar la atención, ya que la tradición jurídica que corresponde a nuestro país, caracterizado por la codificación de leyes y un sistema presidencial fuerte, hace más recomendable el establecimiento de este tipo de juzgados. Sin embargo, como los diversos proyectos de ley para su creación no han prosperado en el Congreso<sup>11</sup> y el Gobierno no les ha otorgado urgencia a su tramitación, el Defensor de las Personas se erige como una segunda mejor alternativa para corregir las irregularidades y situaciones de negligencia cotidiana en la administración estatal. Antes habría que precisar su ámbito de competencia para evitar la creación de un órgano en constante disputa con otras instituciones, así como aceptar que su naturaleza estricta debiera ser la de una agencia para proteger a los particulares ante eventuales abusos de poder de los órganos de la administración del Estado. Es en la contención del poder de la administración pública donde el Ombudsman puede encontrar su razón de ser.

---

11 Boletines Nos 683-06, 687-07, y 3475-06.

## Gobierno corporativo de CODELCO

• 7 de mayo de 2008 •

*Los estándares modernos de valoración de las empresas hacen un fuerte hincapié en los factores del régimen interior de la misma. Hoy en día, el papel que juega el diseño del gobierno corporativo de una empresa es fundamental a la hora de considerar cuál es su valor económico. Codelco no tiene un gobierno corporativo que esté a la altura de las circunstancias y le permita conservar su posición estratégica de principal productor de cobre del mundo. ¿Cuáles son las causas del deterioro de la empresa? A nuestro juicio, la principal causa del deterioro competitivo de la empresa es el inadecuado diseño de la estructura societaria y propietaria de Codelco.*

En el mes de abril de 2005 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicó la conocida Guía de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas. Dicha guía consiste en una serie de recomendaciones básicas que se deben tener en consideración a la hora de implementar un modelo societario y de propiedad en una empresa pública, y discurren sobre el principio de aumentar su transparencia y competitividad, y de aplicar en la medida de lo posible, los mismos estándares que la propia OCDE recomienda para las empresas privadas en materia de gobiernos corporativos.

Ante esta consideración y siguiendo la tendencia mundial, existe consenso transversal respecto a la necesidad de modificar la actual normativa que rige a todas empresas del Estado. Coherentemente con ese espíritu, recientemente ha sido iniciado a trámite el proyecto de reforma de gobiernos corporativos de las empresas públicas<sup>1</sup>. La reforma al Estatuto Orgánico de Codelco, sin embargo, no está incluida en aquella iniciativa, su tratamiento se ha sometido a criterios específicos y a un modelo distinto, en atención a consideraciones estratégicas y al preponderante papel de la empresa en la producción agregada nacional.

Sin entrar en consideraciones específicas respecto a la pertinencia de ese tratamiento singular, es necesario apuntar desde ya que no parece adecuado que no se quiera otorgar un tratamiento uniforme a todas las empresas de que el Estado sea dueño o tenga participación.

La abultada legislación que rige en Chile respecto del desarrollo por parte del Estado de actividades empresariales, es de por sí un obstáculo para la transparencia, la eficiencia y el ejercicio de su rol de dueño de las mismas.

Actualmente está en primer trámite constitucional, ante la Cámara de Diputados, el Proyecto que modifica el Estatuto Orgánico de Codelco<sup>2</sup>, más ampliamente conocido como el proyecto de reforma de gobiernos corporativos de Codelco. Sin embargo, curiosamente, desconociendo la coyuntura nacional, que revela la urgencia de llevar a cabo una modernización profunda de la minera estatal, el proyecto en trámite se encuentra paralizado desde su ingreso el 13 de marzo de 2007.

Una revisión acabada del contenido de este Proyecto, excede los propósitos

---

1 Véase Boletín 5840-05 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

2 Véase Boletín 4901-08 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

de este artículo, empero puede señalarse con propiedad que el objetivo principal que se busca en él es una homologación del gobierno corporativo de la empresa al estatuto aplicable a las sociedades anónimas abiertas. Los alcances de esta asimilación se traducen en sujetar a la empresa estatal a las normas contenidas en la Ley 18.046, de Sociedades Anónimas y la Ley 18.045, de Mercado de Valores, en especial en materia de responsabilidades, prohibiciones, normas relativas a la contratación con partes relacionadas, funcionamiento, deberes y atribuciones del directorio y del gerente general; obligaciones de entrega de información; confección de balances y estados financieros; auditorías y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

La visible pérdida de competitividad que padece Codelco y los frecuentes cuestionamientos a que está sujeto con ocasión de los periódicos conflictos laborales que tienen lugar en sus distintas Divisiones, obligan a replantearse una reforma profunda del esquema societario y del gobierno corporativo de la empresa. La legislación actual a que está sujeta Codelco (Decreto Ley 1.350 de 1976) no responde a criterios modernos que permitan a una empresa de tal relevancia, conservar su sitio como líder en la producción cuprífera mundial, y un profundo rediseño de ese estatuto puede derivar en excelentes beneficios en el orden de la transparencia y la maximización de utilidades de la empresa que en definitiva redundarán en un aumento de las arcas del Estado.

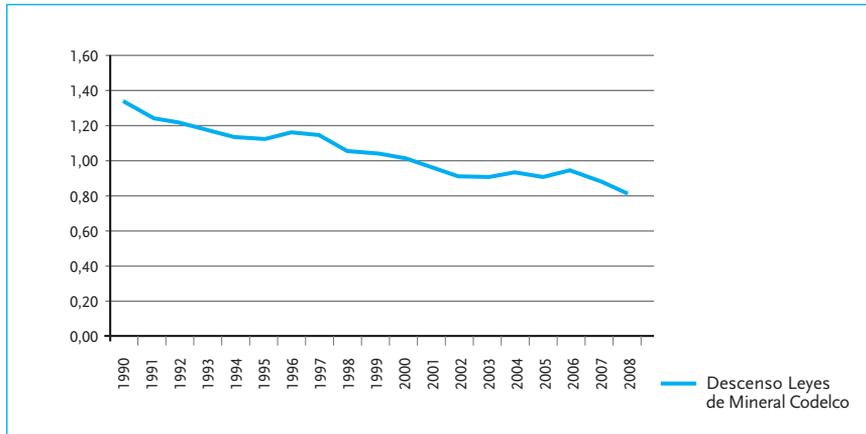
A la luz de lo señalado, para efectuar un adecuado diagnóstico de la situación de Codelco, y buscar un remedio que esté a la altura de las circunstancias, es oportuno efectuar una sucinta revisión de los principales problemas que aquejan a la minera estatal: el desmedido aumento de sus costos y la merma en su productividad.

### **Productividad y costos**

Históricamente Chile ha sido el principal productor de cobre del mundo. Esa posición dentro del concierto mundial le ha significado enormes beneficios – no solamente económicos, sino también estratégicos - y conservar esa posición es de fundamental importancia. Credit Suisse, en un reciente estudio (Brave New World III, 2007) calcula que en los pasados diecisiete años Chile proveyó cerca de dos tercios del crecimiento mundial en el abastecimiento de cobre de mina. En dicho período, el aporte total de nuestro país a la producción global de cobre fue de 4,1 millones de toneladas, de un total de 6,9 millones de toneladas. Ese período que ha sido denominado como la época

dorada de la minería chilena, parece estar llegando a su fin, y se prevé que para los siguientes años Chile proveerá tan sólo un 26% de las 8,2 millones de toneladas de incremento de producción global esperada. El mismo estudio señala que para 2017 el liderazgo mundial de Codelco en nueva producción, será cedido a favor de la multinacional Xstrata, con producciones adicionales esperadas de 985.000 y 1.400.000 toneladas, respectivamente. Esa pérdida de posicionamiento relativo, si bien no es alarmante, sí puede ser indicativa de un futuro menos auspicioso de lo deseable; un indicador de una pérdida de competitividad que debe ser revertida con decisión.

### Descenso Leyes de Mineral Codelco



Fuente: Memorias de la Empresa.

Durante los últimos años la industria minera mundial ha sufrido un alza generalizada de sus costos. Codelco, por supuesto, no ha estado ajeno a esa alza. Yacimientos más profundos, con elevados niveles de dureza de roca que demandan tecnología compleja; menores leyes que redundan en un detrimento de la relación lastre/mineral, son una característica extendida en las extracciones actuales de Codelco.

Asimismo, el mercado ha experimentado una fuerte alza en los insumos de la minería: los elevados precios de los *commodities* han generado un significativo aumento de las faenas mineras, generando una fuerte presión alcista sobre los precios de equipos, contratistas, mano de obra, entre otros.

En nuestro país, la energía ha encabezado ese aumento general de los insumos. La gran minería es una industria intensiva en el uso de energía, y la crisis de abastecimiento energético que atravesamos por estos días, sumada a los elevados precios que el petróleo ha alcanzado en los mercados internacionales, ha generado una desafortunada coyuntura.

Por último, factores que podríamos llamar inherentes a la actividad minera, contribuyen a las alzas de costos provocadas por la influencia de las variables mencionadas anteriormente. Con relación a lo anterior, es importante destacar que una de las alternativas más eficaces para hacer frente al alza de costos en la minería es el crecimiento permanente de las empresas mineras. Los elevados costos fijos de la industria, hacen que el crecimiento sostenido sea la herramienta determinante para revertir los costos a largo plazo. No obstante lo anterior, la capacidad de reacción que han reflejado las empresas ante este inédito escenario de altos precios y elevados costos, ha sido particularmente escasa. Codelco no ha aumentado su producción en forma significativa durante los últimos años.

Asimismo, un factor endógeno de fundamental importancia para explicar las alzas de costos permanentes de la minería, son sus singulares condiciones laborales. Crecientes restricciones sociales, y mayores demandas y reclamaciones laborales se asocian directamente con el alza de los costos y la baja en la productividad de las faenas. El sector minero presenta una alta sindicalización y es objeto de frecuentes conflictos laborales. Hay cierta evidencia de que Codelco podría estar siendo víctima del fenómeno de “búsqueda de rentas” (*rent-seeking*) y de que el aumento de la conflictividad que se ha observado al interior de la empresa desde 2005, podría explicarse sencillamente por los importantes incrementos en el precio del cobre y sus derivados, y la voluntad declarada de ciertos grupos de repartir esas utilidades.

Fontaine<sup>3</sup> ha descrito ya la ocurrencia de ese tipo de fenómenos en nuestra economía de recursos naturales (agricultura y minería), en el sector industrial, mercado de capitales y en el mercado laboral en la época anterior a 1973, señalando que aquel período sería “un caso típico de la llamada *rent-seeking society*”, explicando que “en esencia, cumplir estas “demandas particularis-

---

3 Fontaine, Juan Andrés: “TRANSICIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHILE: 1970-1990” en revista Estudios Públicos N°50, 1993.

tas” implicaba reasignar las rentas en favor de los grupos más influyentes” y que esa reasignación de recursos sin efectuar contribución productiva alguna constituiría “la base de una expansión sostenida de la intervención estatal en la economía”.

No está de más señalar que una de las mayores dificultades que ha encontrado la tramitación del proyecto que reforma el estatuto orgánico de Codelco, es la demanda de los sindicatos y asociaciones gremiales de los supervisores y de los trabajadores del cobre, para tener representación en el directorio de la empresa. La OCDE en su mencionada guía de gobiernos corporativos de empresas públicas, no es contraria a la representación de trabajadores en el directorio, sin embargo, es enfática en declarar que esos representantes deben ejercer su tarea con estrictos criterios empresariales, de eficiencia y productividad, y siempre considerando el bien de la empresa en su conjunto. Y a la luz del comportamiento observable en los últimos años por parte de los trabajadores de Codelco, es claro que no existen garantías de que sus eventuales representantes en el directorio no estarán netamente orientados a obtener demandas y garantías laborales indebidas.

El Centro de Estudios del Cobre, CESCO, elaboró en 2007 un estudio para efectuar una comparación global de las principales mineras de cobre de Chile (ver tabla en página siguiente). En dicho estudio se pudo determinar que entre 2002 y 2006, Codelco ha aumentado sus costos en un porcentaje mayor (40,1%) que el resto de los participantes de la minería cuprífera nacional, y muy superior al aumento porcentual a nivel de país (28,4%). Ello en circunstancias de que la producción sólo habría aumentado en el caso de Codelco en un 9,4 % en el mismo período.

Esa es una pérdida de competitividad evidente. Y no se puede señalar con claridad que las causas de esas alzas sean las comunes a toda la industria, pues el aumento de los costos, si bien es importante y generalizado para toda la minería, es más acentuado en el caso de la empresa estatal. Sin duda, todas las explicaciones entregadas para justificar el alza general de costos de la minería tienen un grado de influencia en el deterioro competitivo de Codelco. Sin embargo, en su conjunto, no constituyen una explicación suficiente de ese deterioro. Antes bien, la mayoría de ellas no son sino síntomas de un mal más grave que aqueja a la minera estatal: un gobierno corporativo defectuoso y una estructura de propiedad ineficiente.

Compañía	Participación de Mercado 2006 (%)	2002		2006		Variación 2002-2006	
		Producción Kton Cu	Costo	Producción Kton Cu	Costo	Producción	Costo %
Codelco Chile	33,3	1.630,00	52,9	1.784,00	74,1	9,4	40,1
BHP Billiton	15,7	563,8	53,6	842,2	68,3	49,4	27,3
Anglo American	8,3	403	65,2	447	76,8	10,9	17,8
Rio Tinto	7	110,9	52,3	376,8	66,0	239,8	26,3
Antofagasta PLC	6,2	323,8	53,8	329,9	66,3	1,9	23,3
Freeport MacMoran	5,1	274	60,3	272,4	74,0	-0,6	22,7
Xstrata	4,8	249,9	51,6	257,6	68,3	3,1	32,3
Minorco S.A.	3,6	190,9	50,6	193,6	70,2	1,4	38,7
Mitsubishi Corp.	2,8	110,9	52,3	150,8	66,6	36	27,4
Aur Resources	1,7	86,4	61,4	90,9	75,2	5,2	22,4
<b>Total Chile</b>	<b>100</b>	<b>4.581,00</b>		<b>5.361,00</b>			<b>28,4</b>
<b>Total Mundial</b>			<b>61,5</b>	<b>15.446,00</b>	<b>79,5</b>		<b>29,3</b>

Fuente: CESCO

## Gobierno corporativo

El proyecto de reforma de gobierno corporativo de Codelco es a estas alturas buscar un segundo mejor óptimo. Cambiar la estructura societaria de la empresa a la forma de las sociedades anónimas es un mínimo razonable – pero no suficiente – en orden a impulsar una modernización de la misma, y aun en el supuesto de ser perfeccionada su normativa a un nivel óptimo, gran parte de las deficiencias que se han presentado en los últimos años persistirán irremediadamente.

Las empresas públicas padecen de una rigidez institucional, de una característica visión de corto plazo y de una inherente aversión al riesgo, que les hace casi imposible alcanzar un óptimo desenvolvimiento en ambientes competitivos. Su constitución las hace particularmente sensibles a los vaivenes coyunturales, a los ciclos políticos, y especialmente vulnerables a los grupos con capacidad de influencia que buscan “extraer rentas” (*rent seeking*) que en los últimos años han estado representados por los propios trabajadores de la empresa.

Frente a dichas dificultades, la exitosa experiencia privatizadora brasilera (Vale, ex CVRD), una vez más, adquiere relieve y se muestra como un ejemplo de voluntad política práctica y modernizadora. Abundante literatura refleja

los éxitos alcanzados en dicha experiencia. El sostenido aumento de valor y crecimiento de esa empresa, es un tópico habitual en el debate acerca de la reforma de Codelco, y nada hace presumir que dichos beneficios no puedan ser replicados al menos en algunas de las empresas públicas chilenas. En particular, se muestra interesante la experiencia analizada por Schmitz y Teixeira (2004), que analiza un beneficio colateral del hecho de la privatización llevada a cabo con Vale. Ese beneficio estaría dado por el aumento general en productividad laboral que habría ganado toda la industria minera del hierro con la introducción de capitales privados en la única empresa estatal del rubro, y se explicaría porque habitualmente los sindicatos y federaciones de trabajadores, en coordinación sectorial, tenderían a efectuar reclamaciones y demandas económicas con el empleador más proclive a concederlas (el Estado), para desde ese punto obtener que dichos beneficios sean replicados por el resto de la industria. En resumidas cuentas, lo que se buscaría por medio de ese actuar es el alcance de una *benchmark* de beneficios y garantías, con el negociador más laxo e influyente del mercado, para luego ser esos beneficios extendidos a todo un sector.

Los autores demuestran que con la introducción de capitales privados en la empresa, la estrategia de rent-seeking que mediatiza al actor empresarial estatal para la obtención de sus demandas, pierde fuerza, con lo que toda la industria se beneficia.

Una apertura parcial de Codelco en bolsa debiera corregir las severas asimetrías de información y alinear definitivamente los intereses de los verdaderos dueños de la empresa, que son todos los chilenos, con los intereses de su directiva. ¿Cuál es el interés de los dueños de Codelco? Maximizar su valor, obtener la mayor rentabilidad posible y no ceder esos beneficios a favor de intereses sectoriales o políticos que por definición benefician a unos pocos.

## Intervención electoral o el poder por el poder: hacia un estatuto de garantías

• 18 de junio de 2008 •

*La intervención electoral es la utilización abusiva de los cargos públicos y recursos fiscales para influir en el electorado o beneficiar a un candidato con el fin de mantenerse en el poder. La intervención electoral violenta el derecho de los diversos grupos y partidos políticos de ser tratados con igualdad de oportunidades frente al proceso de formación de la voluntad soberana. Es indispensable restringir a las autoridades frente a los procesos electorales para inhibir comportamientos impropios en términos de utilizar su influencia, recursos públicos, programas sociales, obras de infraestructura y la agenda legislativa, para obtener ventajas electorales.*

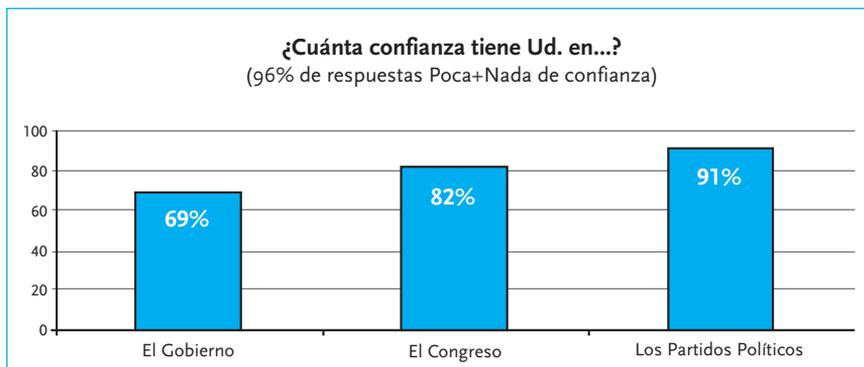
## I. Alcances de la intervención electoral para los valores democráticos

Nadie puede poner en duda que la intervención electoral, en sus más diversas variantes, es un fenómeno que genera una gran preocupación, dado su efecto directo en la sociedad y en los valores que ella busca potenciar, siendo cada vez de mayor relevancia el seguimiento, estudio y combate de este problema. En este contexto, ha ido aumentando día a día la estimación por los principios de transparencia y probidad y por la forma en que ellos son ejercidos como bases de una democracia sólida y legítima, pues ambos elementos son esenciales para la construcción de la verdad y la credibilidad de una sociedad.

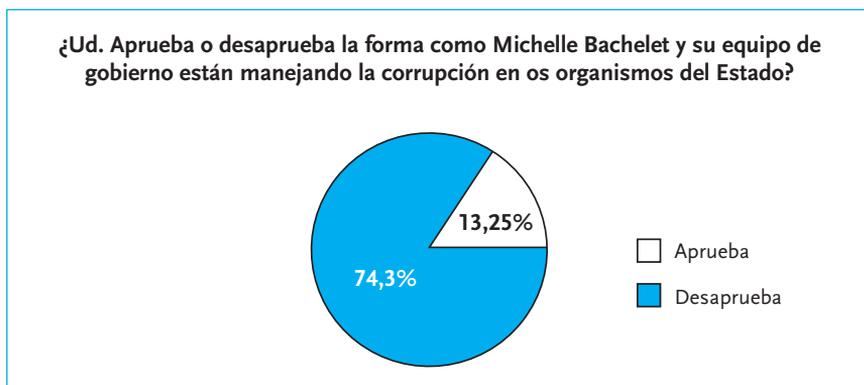
Se puede considerar que el conocimiento de cada vez más hechos de intervención electoral en Chile ha sido una clara señal de la desviación que está sufriendo el país en la formación de las personas y que ha llevado a un aumento en los cuestionamientos de cómo funciona el sistema público en su conjunto. Desde la creciente manipulación de inauguraciones y entrega de beneficios sociales hasta la desviación de fondos públicos al financiamiento de campañas, son acciones que no sólo producen un daño a la imagen de los involucrados, sino que afectan a la totalidad del sistema político chileno. En este sentido, es relevante el quiebre que la intervención en las elecciones produce en las relaciones internas del país, pues sus consecuencias llevan a una pérdida de confianza entre las personas y, si no es bien enfrentada, también implica una pérdida de credibilidad y una disminución en la valoración de la verdad.

Los niveles de desconfianza o desaprobación que hoy se constatan en las encuestas deben ser mayormente consideradas, sin perder de vista que al mismo tiempo ha crecido la preocupación de las personas por los problemas relacionados a la corrupción –siendo la intervención electoral una de sus variables-, llevando a un profundo distanciamiento y pérdida de legitimidad en la relación ciudadano-autoridad.

Tal como se ve en los gráficos (ver página siguiente), tanto el Gobierno como el Congreso y los políticos en general sufren de muy bajos niveles de confianza por parte de los encuestados, mientras que la evaluación que se entrega sobre el trabajo del actual gobierno en materia de corrupción es en extremo negativa, considerando además que los principales casos que se han conocido durante su mandato en esta área, corresponden precisamente a actos de intervención electoral.



Fuente: Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral, marzo-abril 2008



Fuente: Encuesta evaluación gestión Gobierno, Adimark-GFK, mayo 2008

## II. ¿Por qué es imperativo legislar contra la intervención electoral?

Las elecciones son la expresión máxima de la voluntad ciudadana en un sistema democrático y la base esencial de la legitimidad de todo el sistema político y de gobierno que rige a un país. Por ello, resulta esencial proteger dichos valores, impidiendo cualquier acción o conducta que trastoque la credibilidad que las personas deben y quieren depositar en sus autoridades.

La intervención electoral no es otra cosa que la utilización abusiva de los cargos públicos y de los recursos fiscales para influir en el electorado o para

beneficiar a un candidato con la finalidad de mantenerse en el poder. En síntesis, es hacer trampa en las elecciones y, por ende, es una forma de corrupción que persigue un beneficio electoral.

Cuando un Gobierno interviene en las elecciones y dispone del Estado para favorecer su opción política, provoca nocivos efectos: distorsiona la voluntad del electorado y precluye la posibilidad de que exista alternancia en el poder, que es parte esencial de cualquier sistema democrático. La intervención que realiza un Gobierno en una contienda electoral, violenta el derecho que tienen los diversos grupos y partidos políticos que no lo respaldan de ser tratados con igualdad de oportunidades frente a los procesos de formación de la voluntad soberana.

En otras palabras, lo óptimo y el deber ser de todo sistema efectivamente democrático es garantizar que las personas puedan decidir sin presiones, sabiendo que enfrentan una campaña transparente, con igualdad de condiciones para los candidatos, ya sean independientes o miembros de partidos políticos, y donde exista la certeza de que los recursos para los subsidios, para los programas sociales, educativos, de salud, de deporte, etc. se usarán efectivamente para eso y no para pagar campañas, operadores políticos o la intervención tendenciosa de las preferencias de los electores.

### III. Contexto facilitador de la intervención electoral

La fortaleza del sistema democrático de un país constituye un factor importante que evita la aparición y desarrollo de las prácticas de intervención electoral. Sin embargo, esto no basta por sí sólo para impedirlo, ya que este tipo de acciones, precisamente, se sustentan en la legitimidad y credibilidad que las personas entregan inicialmente a sus autoridades. En otras palabras, quienes ostentan un cargo público y facilitan o ejercitan la intervención electoral, se aprovechan de la confianza que los ciudadanos depositan de por sí en éste, para influir artificialmente en las preferencias de voto de los electores y favorecer la permanencia en el poder del sector político al que pertenecen.

Algunas de las principales circunstancias que promueven la intervención o trampa electoral son: **a)** La presencia de instituciones informales extremadamente perniciosas, como el clientelismo político, que se caracteriza por distribuir favores o cargos a cambio de apoyo político o electoral, al margen del interés general y de las políticas públicas; **b)** La debilidad de las instituciones

formales y de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas que impiden al poder legislativo supervisar y controlar adecuadamente las decisiones y acciones del Ejecutivo, particularmente las que están relacionados con el gasto de los recursos públicos; **c)** Un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos, eficiencia y honestidad, sino sus vínculos políticos; **d)** Una legislación que entrega un amplio margen para adoptar decisiones discrecionales a los funcionarios; y **e)** La carencia de una voluntad política del gobierno para frenar las trampas electorales porque le son funcionales a su permanencia en el poder.

Si se analizan los principales casos de corrupción que se han denunciado en los últimos años en Chile, varios de ellos se relacionan directamente con acciones de intervención electoral, que, precisamente, se han visto facilitados por circunstancias como las recién señaladas<sup>1</sup>.

---

1 En un breve recuento, destacan las siguientes: (i) Intervención de autoridades en campaña electoral de 2005. El Gobierno anunció la libertad de las autoridades para apoyar una preferencia electoral siempre que no se hiciera en el horario de trabajo. Sin embargo, es un límite poco objetivo. ¿Se puede considerar que esto se cumplía cuando los ministros viajaban a regiones con recursos fiscales y terminada su “horario de trabajo” participaban en manifestaciones y actos electorales? Por su parte, el senador Camilo Escalona, luego de ser electo en la campaña del año 2005, manifestó textualmente: “Ahora entiendo a la UDI. Sé lo que es hacer campaña con el Gobierno en contra”. (ii) Recolección de fondos y uso de bienes públicos. En Junio de 2007, la Contraloría General sancionó al Director Regional de INDAP de la VIII Región, César Rodríguez, con suspensión por 30 días y con el 70% de su sueldo por enviar correos electrónicos a funcionarios de ese organismo pidiendo aportes económicos para financiar la campaña presidencial de 2005. En junio de 2008 la Contraloría General resuelve que durante la campaña de 2005 existió uso político de dependencias, funcionarios y elementos de trabajo de INDAP en la IV región. (iii) Desviación de fondos públicos a campañas. La Contraloría General realizó una auditoría aleatoria de 77 proyectos de Fondeporte, entregados mediante asignación directa durante el último trimestre de 2005 por Chiledeportes. Esta auditoría detectó irregularidades en la asignación de recursos a 70 proyectos, es decir, el 91% de la muestra, por más de \$400 millones. Esta auditoría dio origen al caso “Chiledeportes” que fue materia de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados y de una investigación criminal del Ministerio Público, en la cual figuran formalizados 21 imputados. En enero de 2006, se destapa el caso de los Programas de Generación de Empleo (PGE) en la V Región, por el uso de platas fiscales en la campaña presidencial y de parlamentarios de la Concertación. Este caso dio origen a una investigación criminal del Ministerio Público, habiéndose formalizado cargos contra varios funcionarios públicos y desahorado a la diputada Laura Soto, mientras el diputado Rodrigo González fue formalizado por fraude al fisco. En agosto de 2007, el Tribunal Oral de Ovalle condenó al ex gobernador de Choapa, Julio Rojas, por el delito de fraude al fisco que se configura al haber desviado más de \$25 millones para financiar la campaña electoral de la diputada Adriana Muñoz.

#### IV. Propuestas: fortalecimiento democrático y de una competencia electoral transparente.

La apelación a virtudes como la probidad y la transparencia es esencial en el desarrollo del sistema democrático, en su legitimidad y en la credibilidad y confianza que las personas depositan en sus autoridades, así como en el proceso para elegir las. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia práctica demuestra que no basta sólo con esperar que ello ocurra, sino que es necesario incentivar, por ejemplo mediante instrumentos legales y normativos, una competencia electoral legítima y en igualdad de condiciones para todos los sectores, con independencia de quien ostenta el poder central.

Es por ello que hoy resulta indispensable plantear una serie de propuestas que implican restricciones y prohibiciones precisas al comportamiento que las autoridades de Gobierno y los funcionarios de la administración pública deben guardar durante los procesos electorales. Con estas restricciones se busca inhibir comportamientos impropios entre quienes ejercen el Gobierno, que persigan aprovecharse de su ventajosa posición en términos de utilizar la influencia de sus cargos, los recursos públicos que administran, la planificación de los programas sociales y obras de infraestructura, y el manejo de la agenda legislativa, para obtener un dividendo político y electoral, apropiándose de una función de servicio al país que es financiada con recursos de todos los chilenos. En efecto, los organismos de la administración del Estado deben guardar un comportamiento estrictamente prescindente en el ámbito de la formación de la opinión y de la voluntad de los votantes. En ningún caso deben aprovechar el ejercicio de sus funciones para intentar influir en el electorado<sup>2</sup>.

**A. Sobre la publicidad y difusión de políticas y programas.** No se trata de que el Gobierno no pueda publicitar los beneficios de sus programas o de promover sus resultados y logros según las definiciones de una política de comunicaciones permanente, sino de evitar que esta difusión se realice o bien se

---

<sup>2</sup> Algunas de las propuestas que aquí se señalan han sido incorporadas a la discusión de dos proyectos de ley que se tramitan en el Congreso Nacional: sobre gasto electoral, boletín 4724-06, y sobre calidad de la política, boletín 4716-07 (ambos en 1º trámite constitucional en la Cámara de Diputados). Sin perjuicio de ello, es necesario señalar que muchas iniciativas tendientes a atacar la intervención electoral que se han presentado en esa instancia han caído en el más absoluto olvido, sin que se consiga el apoyo del Gobierno para su tramitación, por lo que el hecho de que hoy estén presentes en un determinado proyecto de ley no es garantía de que se vaya efectivamente a legislar sobre ello o que se hará en la forma que aquí se propone.

intensifique particularmente durante un período de campaña electoral como forma de influir las opiniones y percepciones del electorado. Para ello se propone:

- Los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, las empresas públicas y municipalidades, no podrán financiar, contratar, realizar ni emitir ningún tipo de publicidad, ni hacer campañas o difusión de sus políticas, programas, planes o medidas, durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. Sólo se exceptúan aquellas campañas impostergables de utilidad pública necesarias para el cumplimiento de sus funciones<sup>3</sup>. En su caso, esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial.
- La publicidad o promoción de los programas sociales financiados con recursos públicos, particularmente de aquellos relacionados con alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo, deberá indicar de manera clara y destacada que se trata de un programa financiado con los impuestos que pagan los contribuyentes y que no es patrocinado ni promovido por ningún partido político<sup>4</sup>.

#### **B. Sobre la participación política de autoridades y funcionarios públicos.**

Se trata de que ninguna autoridad de gobierno ni funcionario público use su posición para obtener ventajas electorales.

- El cargo de ministro, intendente o jefe de servicio constituye una investidura inseparable de la persona que la ostenta y que lo sigue en todo momento y lugar, y es esa calidad la que le otorga autoridad e influencia y no el hecho de hallarse al interior de un edificio público o de circunscribirse a una

---

3 Esta propuesta va más allá del artículo 53 de la Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, que señala para el mismo tipo de entidades la obligación de no “incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquéllos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan”. Norma similar fue incorporada en el DL 1.263, sobre administración financiera del Estado, por la Ley 19.896 del año 2003.

4 Adicionalmente podría extenderse específicamente al ámbito electoral la exigencia de probidad que los numerales 2, 4 y 5 del artículo 62 de la Ley 18.575, sobre bases general de la administración del Estado, realiza a los funcionarios públicos de manera genérica, así como las prohibiciones establecidas por las letras f), g) y h) del artículo 78 de la Ley 18.834, sobre estatuto administrativo.

determinada jornada horaria de trabajo. En consecuencia, la limitación de los derechos de participación política de estas autoridades y funcionarios se sustenta en su investidura<sup>5</sup>.

- Prohibir a los ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, consejeros regionales, secretarios regionales ministeriales, alcaldes, concejales, jefes superiores de Servicios, directores y gerentes de empresas públicas, y a cualquier otro funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República, participar en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular en cualquier tiempo y lugar<sup>6</sup>.

**C. Sobre el uso de los recursos públicos.** Se trata de estimular una administración pública que cumpla a cabalidad con sus obligaciones de probidad y transparencia, y de resguardarla de la contingencia político-partidista, evitando que el gobierno use el enorme poder que le otorga administrar los recursos públicos aprobados en la ley de presupuestos para obtener dividendos electorales. Para ello se deben establecer límites específicos a la discrecionalidad en la adopción de ciertas decisiones de los funcionarios que tienen mayor influencia, particularmente de aquellos de exclusiva confianza del Presidente de la República, en la gestión y ejecución del gasto público, quienes pueden realizar actos de proselitismo o promoción de los candidatos con los que simpatizan.

- El uso discrecional de recursos públicos en beneficio de quien gobierna también se nota en la práctica, muy extendida en períodos electorales, de concentrar la entrega de beneficios y la inauguración pública de obras de infraestructura en las semanas previas a la elección y en actos donde destaca la participación de los candidatos oficialistas en desmedro de los candidatos independientes y de oposición.

---

5 El Tribunal Constitucional alemán ha señalado que la influencia que implica la participación en campañas políticas de altos funcionarios de gobierno es lo que legitima que el legislador decida limitar esa participación.

6 Una propuesta similar fue motivo de una indicación al proyecto de ley de Presupuestos de 2008, pero finalmente fue desestimada por el Tribunal Constitucional acogiendo un requerimiento de inconstitucionalidad formal presentado por varios parlamentarios, por no sujetarse a las ideas matrices de dicha iniciativa. Anteriormente, también se había planteado en el proyecto de reforma constitucional boletín 3433-07 de 2003 (archivado), proyecto de ley boletín 4376-06 de 2006 y en el proyecto de reforma constitucional boletín 4547-07 de 2006 (ambos en 1° TC en la Cámara de Diputados), en el proyecto de ley boletín 4696-06 de 2006 y en el proyecto de ley boletín 4848-06 de 2007 (ambos en 1° TC en el Senado)

- Las autoridades de gobierno y funcionarios públicos no podrán usar, de ninguna forma y en ningún caso, recursos públicos para financiar actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular<sup>7</sup>.

- Estará prohibido realizar ceremonias, actos o eventos públicos para inaugurar cualquier tipo de establecimientos u obras de infraestructura financiadas con recursos públicos, o para entregar beneficios o subsidios fiscales de cualquier índole a la comunidad, durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, estas prohibiciones se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial. No obstante, estos actos podrán realizarse privadamente y sin publicidad<sup>8</sup>.

- Los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado y las empresas públicas y municipalidades no podrán distribuir bienes, valores ni beneficios a la población durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal<sup>9</sup>. En su caso, estas restricciones se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial.

**D. Sobre las candidaturas.** Se intenta evitar que alguien que desempeña un cargo relevante a nivel nacional, regional o local, utilice o se sirva de esa plataforma para una posterior candidatura.

- Esta es una materia que está restringida en la Constitución para determinados cargos. Sin embargo, existen una serie de rangos que no están comprendidos y que debieran ser considerados para evitar que se utilicen los beneficios y ventajas de un cargo público para influir la voluntad electoral de los ciudadanos.

- Los candidatos a elección popular, desde el momento de su inscripción como tales en el Registro Electoral, no podrán usar la imagen, símbolos o consignas del gobierno en ejercicio en su campaña electoral.

---

7 Esta propuesta fue recogida en una indicación a la Ley de Presupuestos de 2008, pero la idea es darle un carácter permanente extendiendo su vigencia más allá del año 2008.

8 Una propuesta similar, pero acotada a los “actos oficiales” en los 30 días previos a una elección, fue incorporada en el proyecto de ley boletín 4112-06 de 2006 (en 1º TC en la Cámara de Diputados)

9 Podrían exceptuarse las compras referentes a defensa y seguridad nacional, y las que deban realizarse con objeto de un estado de excepción constitucional.

- Ampliar la prohibición del artículo 57 de la Constitución que impide que diversas autoridades puedan postular a cargos de elección popular, extendiéndola a los secretarios regionales ministeriales, jefes superiores de servicio (por ejemplo, al director del Servicio Electoral), a los administradores, miembros del directorio y gerentes de empresas públicas<sup>10</sup>.

**E. Sobre las restricciones de orden legislativo.** Se ha desarrollado una verdadera política de estrategias en el uso de las urgencias legislativas para los proyectos de ley, de tal modo que el gobierno obliga a los diputados y senadores a someterse a votaciones aceleradas de ciertos proyectos que le conviene se despachen para su imagen y para cumplir una que otra promesa de campaña pendiente<sup>11</sup>.

- La idea que se propone es moderar la discrecionalidad política de esta herramienta, impidiendo que el Ejecutivo haga uso de este mecanismo durante el período inmediatamente anterior a una elección. Adicionalmente, se propone prohibir la presentación y tramitación de reformas constitucionales dentro del período previo a las elecciones, colocándose en una posición intermedia entre la idea de vacancia o reposo legislativo que considera el sistema francés y la aprobación por dos legislaturas distintas que establece el sistema norteamericano, de modo tal de descontaminar el proceso de reforma constitucional de los avatares propios de una contienda electoral.
- Restringir el uso de las urgencias de los proyectos de ley, entregando a la Cámara respectiva la calificación de las urgencias propuestas por el Ejecutivo y prohibiendo que éste las plantee durante los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, estas restricciones se extenderán por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial<sup>12</sup>.

---

10 Esta propuesta fue planteada en el proyecto de ley boletín 4218-07 de 2006 (en 1º TC en el Senado).

11 En efecto, las Reformas Laborales y el Sistema Binominal fueron temas que se impusieron en la discusión legislativa en plenas campañas electorales de 1999 y 2005 respectivamente. Es decir, fueron usados para presionar a la oposición y ponerla en una posición incómoda donde no importaban los buenos argumentos técnicos que pudieran esgrimirse.

12 La idea de restringir el uso de las urgencias en época de campaña electoral fue planteada originalmente por la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública en el año 2003. Luego fue incluida en diversos proyectos similares que modificaban el sistema de uso de urgencias, boletines 3483-07 de 2004, 4083-07,

- Prohibir la presentación y tramitación de proyectos de reforma constitucional dentro de los 120 días previos a una elección presidencial, parlamentaria o municipal. En su caso, esta prohibición se extenderá por el período que medie entre la primera y segunda votación presidencial<sup>13</sup>.

**F. Sobre la profesionalización del servicio público.** Aunque el estatuto administrativo consideraba el principio de probidad administrativa desde antigua data, los esfuerzos normativos consagrados principalmente en la Ley 19.653, que además de precisar que la probidad “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”, agregó una serie de obligaciones, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades funcionarias, así como la consagración constitucional de los principios de transparencia y probidad en el artículo 8 de la Constitución, dan cuenta de la necesidad urgente de alejar el servicio público de cualquier manipulación de orden político electoral.

- Otro paso en ese sentido lo fue la Ley 19.882 de 2003, sobre Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, que buscaba profesionalizar la administración de un gran número de servicios y reparticiones públicas. Sin embargo, se ha avanzado lentamente, particularmente en el tercer nivel jerárquico donde no existe ninguna razón para que los funcionarios de ese nivel no sean seleccionados a través de concursos de mérito.

- Aplicar el Sistema de Alta Dirección Pública en todos los servicios públicos y extenderlo hasta el tercer nivel jerárquico, incluyendo a los directores, jefes o coordinadores de programas sociales. Sólo podrán excepcionarse las Subsecretarías, la Presidencia de la República y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal<sup>14</sup>.

---

4089-07 y 4109-07 del 2006 (todos en 1° TC en la Cámara de Diputados). Posteriormente, pero colocando el énfasis sólo en la calificación de las urgencias, esta propuesta fue incluida en el proyecto de ley boletín 4218-07 de 2006 (en 1° TC en el Senado) y en el proyecto de reforma constitucional boletín 4716-07 de 2006 (en 1° TC en la Cámara de Diputados).

<sup>13</sup> Esta propuesta también está recogida parcialmente en el proyecto de reforma constitucional 4716-07, aunque restringida sólo a la posibilidad de tramitar una reforma constitucional. Existe una prohibición similar en la Constitución francesa que considera un período desde el ingreso de una norma orgánica constitucional durante el cual ésta no pueden ser conocida por la cámara respectiva.

<sup>14</sup> Esta propuesta, aunque más restringida en los servicios a los que se aplica, está recogida en el proyecto de ley boletín 4817-05 de 2007.

## V. Conclusión

La deficiente evaluación de las instituciones políticas en distintos estudios de opinión, la creciente desconfianza que tienen las personas hacia las autoridades y la mayor importancia que dan a la corrupción como un problema de alta preocupación y que se ha enfrentado deficientemente, son factores que evidencian la necesidad de hacer frente a la intervención electoral. Este es un problema presente en nuestro país que requiere ser tratado con urgencia y seriedad tanto a nivel administrativo como legislativo, pues las acciones que implican la intervención electoral socavan la confianza y valoración de la verdad en el sistema público y debilitan fuertemente la relación ciudadano-autoridad. Es por ello que debe apuntarse a instaurar no una o dos normas generales, sino que establecer un verdadero estatuto de garantías electorales que asegure una competencia política transparente, legítima, informada y en igualdad de condiciones para todos los actores.

## ¿Por qué y cómo financiar a los partidos políticos?

• 2 de julio de 2008 •

*Los partidos políticos juegan un rol indispensable en el sistema político democrático representativo. Hacen posible un proceso político pluralista, participativo y representativo en la formación de la voluntad popular. Los aportes de los partidos a la sociedad y sus costos asociados, no se interrumpen por la ausencia de elecciones y justifican que las actividades cotidianas y permanentes de los partidos se financien, parcialmente, con recursos públicos, al tiempo que se otorgan los incentivos para atraer financiamiento privado. El financiamiento público genera igualdad de oportunidades, aumenta la competencia política y mejora la independencia de los partidos.*

Los partidos políticos juegan un rol indispensable e insustituible en el sistema político democrático representativo<sup>1</sup>. En efecto, ellos contribuyen a captar y dar forma a las demandas de la ciudadanía, canalizándolas frente al Estado; generan ideas y opiniones, participando en la deliberación y formulación de prioridades y políticas públicas e influyendo en la acción del Estado para la consecución del bien común; participan en la administración del disenso y la diversidad, expresando el pluralismo político; elaboran programas políticos, seleccionan y preparan candidatos a cargos públicos; concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, fomentando la participación política; y contribuyen a la educación cívica y aumentan los niveles de conocimiento e interés por las cuestiones públicas de la ciudadanía al promover elecciones competitivas y transparentes.

Estos roles, entre otros, constituyen bienes públicos valiosos que hacen posible un proceso político pluralista, participativo y representativo en la formación de la voluntad popular y permiten que el ejercicio de la competencia política y electoral democrática se desarrolle en un marco de respeto a las reglas institucionales previstas, es decir, con apego a las normas que caracterizan un estado de derecho democrático constitucional. Estas contribuciones que realizan los partidos al proceso político justifican que el Estado financie sus actividades con recursos públicos, al menos de manera parcial, al mismo tiempo que otorgue los incentivos adecuados para que ellos puedan atraer, además, financiamiento privado.

El financiamiento público de los partidos políticos suele traducirse en la obtención de ciertos bienes que tienen relevancia desde el punto de vista público:

- Garantiza el acceso al mercado electoral, concretando el principio de igualdad de oportunidades, al asignar un mínimo de igualdad en el acceso a los recursos publicitarios, lo que tiene el mérito de aumentar la información y la libertad de decisión de los ciudadanos;
- Esta situación de mayor igualdad que se provee a las diversas opciones electorales en juego también aumenta la competencia política y evita que

---

<sup>1</sup> Véase especialmente Van Biezen, Ingrid y Kopecky, Petr: "The State and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies" en *Party Politics* Vol.13 N°2, Sage, Londres, 2007, pp.235-254 y Van Biezen, Ingrid: "Political parties as public utilities", en *Party Politics* Vol.10 N°6, Sage, Londres, 2004, pp.701-722.

se produzcan barreras de entrada que favorezcan a los candidatos y partidos titulares en desmedro de los desafiantes, otorgándoles la posibilidad real de ganar contiendas electorales<sup>2</sup>, al mismo tiempo esa mayor competencia incentiva que los titulares adopten políticas públicas al servicio del interés general;

- Mejora la independencia de los políticos en la medida que se reduce la importancia del financiamiento privado, pues ya no es la única fuente de recursos, evitando que algunos grandes donantes puedan ejercer una influencia determinante en la adopción de las decisiones relevantes que conciernen a un partido político, al tiempo que eluden su responsabilidad por esa manipulación;
- Desincentiva la búsqueda de financiamientos privados de carácter ilícito<sup>3</sup> y de financiamientos públicos derivados del clientelismo político, el tráfico de influencias o cualquier otra modalidad de corrupción<sup>4</sup> que distorsionan las políticas públicas e imponen una política de devolución de favores;
- Aumenta la demanda por rendición de cuentas (accountability) al sistema político, en la medida que los ciudadanos actúan con mayor conocimiento de las ideas e intereses que defiende y apoya cada partido; y
- Genera transparencia en el sistema de adopción de decisiones de los partidos, ayudando a mejorar la calidad de las decisiones públicas y cola-

---

2 Se ha dicho que “En una democracia ideal la competencia es libre en el sentido de que ningún costo significativo o barrera artificial impide que un individuo se presente a elección y dé a conocer su discurso frente al electorado”. Véase Becker, Gary: “Competition and Democracy”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 1, The University Chicago Press, Chicago, Octubre de 1958.

3 Una de las razones que más fuertemente incidieron en la decisión de privilegiar el financiamiento público por sobre el privado en la regulación adoptada en México en 1996, fue la de proteger la actividad política y la competencia electoral de la influencia del narcotráfico.

4 La experiencia internacional demuestra que el financiamiento público, por sí solo, ha sido incapaz de erradicar la corrupción política. Paradigmáticos al efecto resultan el caso italiano, donde la mafia a principios de los noventa había permeado a todo el sistema de partidos, a pesar de las regulaciones sobre financiamiento político adoptadas en 1974, y el caso español, como lo prueban los numerosos casos de corrupción que se presentaron entre los años 1990 y 1991. En todo caso, es probable que conjuntamente con el financiamiento público sea necesario empeñarse en el robustecimiento de las instituciones, particularmente la independencia del Poder Judicial y de la prensa, la integridad y profesionalización del servicio público, el sistema remuneratorio de sus funcionarios, etc.

borando en la generación de mayores niveles de confianza, credibilidad y legitimidad del sistema político y, en definitiva, de la democracia.

En Chile actualmente está vigente un modelo de financiamiento de los partidos políticos de carácter mixto, es decir, que combina fuentes privadas y públicas. El financiamiento privado es aquél que los partidos obtienen de aportes periódicos o esporádicos de personas naturales –militantes o simpatizantes- o de personas jurídicas. Por su parte, el financiamiento público es aquél donde los partidos obtienen recursos o aportes estatales, sean directos o indirectos, para sufragar parte o el total de sus gastos. El financiamiento público se limita a los gastos electorales, es decir, aquellos que se realizan con ocasión de una campaña electoral. El financiamiento privado, en cambio, puede destinarse a solventar los gastos ordinarios, habituales o permanentes de operación, así como también los gastos electorales para enfrentar campañas.

Inicialmente la regulación de los partidos que siguió a la Constitución de 1980 sólo consideró fuentes privadas para su financiamiento. En efecto, la Ley 18.603 de 1987, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, habilita a los partidos básicamente<sup>5</sup> para recibir cotizaciones o aportes periódicos de sus militantes y donaciones o aportes esporádicos de personas naturales y también de personas jurídicas<sup>6</sup>, siempre y cuando sean chilenas.

Posteriormente, la Ley 19.884 de 2003, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, vino a regular las contribuciones privadas a candidatos y partidos políticos con ocasión de actos electorales y a incorporar el financiamiento público. Desde entonces el Estado contribuye al financiamiento de par-

---

5 Adicionalmente, el Artículo 33 de la Ley 18.603 también considera ingresos de los partidos políticos a las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y a los frutos y productos de los bienes de su patrimonio, sin embargo, ni unos ni otros han implicado aporte de recursos relevantes para los partidos.

6 El proyecto original de LOC de partidos políticos, en su artículo 33, prohibía las donaciones de personas jurídicas. Sin embargo, en el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional, en su sentencia rol 43 de 1987, se señaló: “44° Que el artículo 33 del proyecto (..) contiene una prohibición implícita, de carácter absoluto, para que las personas jurídicas puedan también efectuar donaciones a los partidos políticos. 45° Que tal impedimento, en los términos generales e irrestrictos en que se encuentra redactado, vulnera el artículo 19, N° 15, inciso 5°, de la Carta Fundamental, ya que va más allá de la prohibición constitucional que excluye del financiamiento de los partidos políticos sólo a las donaciones de origen extranjero, sin establecer limitaciones respecto de las personas jurídicas. Véase Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 84, N°1, 1987, Sección Sexta.

te de los gastos electorales en que incurran los candidatos y partidos políticos. En el caso de los partidos, se trata de un financiamiento directo (subsidio) que se entrega como anticipo y posteriormente como reembolso en proporción a la cantidad de sufragios obtenidos por sus candidatos a parlamentarios en la respectiva elección<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la única modalidad de financiamiento público indirecto contemplada en nuestro ordenamiento jurídico es la propaganda municipal gratuita que se realiza a través de carteles con información de los candidatos a las elecciones dentro del territorio de cada comuna y de cargo de la municipalidad respectiva, contemplada en la Ley 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios<sup>8</sup>.

No obstante, algunos autores<sup>9</sup> consideran que existen otras formas de financiamiento público indirecto. Primero, la franja de propaganda electoral gratuita en televisión abierta, aunque a nuestro juicio no corresponde hacerlo, toda vez que su costo es asumido por el conjunto de canales sin aporte estatal<sup>10</sup>. Segundo, las asignaciones que reciben los parlamentarios para realizar su trabajo en su distrito o región, argumentando al efecto que la mayoría de los parlamentarios pertenece a algún partido político y que estas asignaciones -destinadas a arriendos y gastos de secretaría- se utilizan para financiar las sedes distritales o regionales de los partidos, que al mismo tiempo sirven de oficina al parlamentario. Al efecto se ha sostenido que *“dada la escasez de recursos de los partidos políticos los parlamentarios asumen los costos de la política local, confundiendo su sede con la del partido y financiando sus actividades con cargo a sus asignaciones”*. Esta actitud *“fortalece el poder del parlamentario en la zona, debilitando al partido político (..) Esto fortalece el caudillaje político”*<sup>11</sup>. No obstante que ésta pueda ser una práctica extendida, ello no cambia la natura-

---

7 Para un mayor detalle véase: “Manual de Gasto Electoral 2005”, Fundación Jaime Guzmán E., Santiago, 2005.

8 Artículo 34 de la Ley 18.700.

9 Véase Mendoza, Ramiro: “Alcances Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos en Chile”, pp.296 y ss. en Salvador Valdés (editor): “Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento político”, CEP, Santiago, 2000.

10 Chile es una excepción entre los países latinoamericanos pues, aunque muchos garantizan la propaganda televisiva gratuita, ninguno lo hace a costa del patrimonio de empresas de televisión en su mayoría privadas, salvo el caso de TVN en cuanto empresa del Estado.

11 Gastón Gómez: “Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos”, en Revista de Ciencia Política Volumen XVIII (1-2): 115-129, PUC, Santiago, 1996.

leza de la asignación, cual es financiar gastos del parlamentario en razón del ejercicio de su cargo y no de un partido que incluso puede no existir en el caso de los independientes. Y, tercero, las dietas que reciben los parlamentarios, en la medida que es usual que ellos aporten un porcentaje mensual para financiar gastos de los partidos a los que pertenecen, sin embargo, si se entiende que la dieta es la remuneración del parlamentario, este aporte se ajusta mejor a las características de una cotización voluntaria de un militante y, por ende, a una modalidad de financiamiento estrictamente privado.

En suma, actualmente el financiamiento público a los partidos se restringe a los gastos que ocasiona una campaña electoral, sin que existan aportes estatales para solventar aquellos gastos de índole cotidiana y permanente en los que necesariamente debe incurrir un partido durante el tiempo que media entre una elección y la siguiente.

Este tipo de gastos son insoslayables para mantener una infraestructura y organización que les permita, con algún nivel de eficacia, participar en el proceso político y producir los bienes públicos a los que se aludía al inicio. Al respecto, se ha argumentado que *“buena parte de las críticas a un financiamiento público mínimo ignoran que la preparación de programas políticos viables, la publicidad y los diferentes medios de contacto con los ciudadanos, todas tareas que corresponden a los partidos, son funciones públicas relevantes que solo se pueden cumplir por una organización mínima”*<sup>12</sup>. Por lo demás, la provisión de estos bienes públicos y sus costos asociados no se interrumpen por la ausencia de elecciones y, en consecuencia, la sociedad debiera colaborar a su financiamiento. Hasta ahora estos costos se financian con aportes exclusivamente privados.

Además, la propia ley orgánica de partidos políticos formula exigencias que tienen un impacto en los gastos habituales que deben solventar los partidos. En efecto, la Ley 18.603 impone a los partidos el “deber” de participar en la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y de contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. Asimismo les exige contar con ciertos órganos directivos a nivel nacional y con consejos regionales<sup>13</sup>. El cumplimiento de los primeros y la mantención y funcionamiento de los segundos, ciertamente implica erogaciones

---

12 Barros, Enrique: “Aspectos Jurídicos del Estatuto de los Partidos Políticos”, Documentos de Trabajo N°10, CEP, 1983, pp.53-54.

13 Estos deberes se consignan en los artículos 2, inciso 4, y artículos 23 y 27 de la Ley 18.603.

de carácter permanente a las que actualmente no se contribuye con fondos públicos.

Recientemente el Ejecutivo ha planteado una indicación al proyecto de ley que modifica la Ley 19.884<sup>14</sup>, incorporando la modalidad de financiamiento público para costear también una parte de los gastos operacionales habituales de los partidos políticos.

En efecto, las indicaciones formuladas por el gobierno, en lo sustantivo, establecen que el fisco contribuirá al financiamiento de los partidos políticos legalmente constituidos mediante un aporte anual por cada voto obtenido a nivel nacional en la última elección de concejales; que los partidos podrán destinar ese aporte a gastos fijos de carácter operacional y a actividades vinculadas a sus fines propios, como la formación cívica y la elaboración de estudios, fijando un mínimo de 35% del aporte para éstas últimas, pero que en ningún caso podrán destinarlo a financiamiento electoral; que los partidos deberán presentar un balance anual al Servicio Electoral precisando el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos; que estarán obligados a informar en su sitio Web sobre sus bienes, los aportes que les haga el Estado, las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus militantes, las donaciones y asignaciones testamentarias, los frutos y productos de su patrimonio, y sus gastos de operación y de formación; establece sanciones pecuniarias y la suspensión de los aportes ante los incumplimientos; y finalmente se establece una subdirección de control de gasto electoral y del financiamiento de los partidos.

Compartimos la lógica central de esta indicación que posibilita una fuente de financiamiento hasta ahora inédita para solventar este tipo de gastos permanentes de los partidos<sup>15</sup>. No obstante, el mecanismo de asignación de los recursos puede ser perfeccionado.

El mecanismo de asignación de los recursos públicos en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior por cada partido posee el notable mérito de estimular la eficacia electoral de los partidos, incentivando la sintonía

---

14 Proyecto de ley que modifica la Ley 19.884 y establece normas contra la intervención electoral (Boletín 4724-06).

15 Algunos ejemplos de países donde la regulación contempla el financiamiento público de los gastos ordinarios de operación de los partidos son Alemania, Austria, España, Finlandia, Italia y Suecia en Europa, y Argentina y México en Latinoamérica.

con la ciudadanía que aspiran a representar como una condición para captar sus votos, favoreciendo, por ende, la moderación, pues ésta es funcional para atraer más votos y éstos implican mayores recursos<sup>16</sup>. No obstante, este mecanismo tiene la debilidad de perjudicar a las agrupaciones que recién se organizan y, en esta medida, se erige como una barrera a la entrada de nuevos actores que pueden contribuir a dinamizar la competencia política<sup>17</sup>.

Considerando esto último, podría transitarse hacia un mecanismo de carácter mixto<sup>18</sup> donde los recursos no se asignen exclusivamente por la cantidad de votos sino también --en una proporción que habría que determinar-- con relación a las cotizaciones de militantes y a las donaciones de rango moderado, en dinero, que el partido sea capaz de conseguir, de modo tal de neutralizar la debilidad consignada en el párrafo anterior y de alentar el esfuerzo de los partidos en la consecución de un doble objetivo: por una parte, conquistar más votos y, por la otra, atraer el aporte económico sistemático de sus adherentes. Para el caso alemán se ha sostenido que “puesto que el nivel de subsidios recibidos por un partido está determinado por la cantidad de militantes que pagan cuotas y por su fuerza electoral, cuenta con todos los alicientes para maximizar ambos factores”<sup>19</sup>.

Un subsidio que crece en la medida que lo hacen las cotizaciones pagadas por militantes y las donaciones moderadas tiene el beneficio de robustecer la independencia de los partidos respecto de un aporte estatal excesivo. De esta forma se evita uno de los problemas que se ha descrito de la financiación pública, cual es que *“puede producir una dependencia de los partidos políticos respecto del Estado que signifique la merma de su libertad y su alejamiento del necesario contacto que han de tener con la ciudadanía como entes, precisamente, destinados a la representación, ya sea política o de intereses”*<sup>20</sup>. Además, en cuan-

---

16 Véase especialmente Ortuño-Ortín, Ignacio y Schultz, Christian: “Public funding in political parties” en *Journal of Public Economic Theory* Vol.7 N°5, 2005, pp.781-791.

17 Para las desventajas del subsidio al voto y las ventajas del subsidio a las cotizaciones y donaciones privadas, puede revisarse Comisión de Reforma del Estado: “Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política” en Salvador Valdés (editor): op. cit., pp.471 y ss.

18 Un mecanismo similar se contempla en la regulación alemana sobre financiamiento público de partidos.

19 Pulzer, Peter: “El Financiamiento Político en Alemania”, Documento de Trabajo N°299, CEP, Santiago, 1999, p.43.

20 González-Varas, Santiago: “La financiación de los partidos políticos”, Editorial Dykinson, Madrid, 1995, p.22.

to se vincule a las cotizaciones efectivamente pagadas por los militantes, así como a donaciones de monto moderado, el financiamiento estatal contribuye a proteger la autonomía de los partidos respecto de los grandes donantes privados, pues se estimula que los actuales militantes paguen sus cotizaciones así como la búsqueda de nuevos militantes, para provocar la multiplicación de los aportes de pequeña cuantía. Así se logra limitar el aporte fiscal y al mismo tiempo contener a los grandes financistas privados.

En concreto, se propone un esquema de subsidios en base a un financiamiento mixto (*matching fund*) en que los aportes en dinero de particulares impliquen un financiamiento estatal correlativo. Los aportes considerados bajo este esquema debieran ser las cuotas pagadas por los militantes así como también las donaciones de particulares que no correspondan a cuotas de militancia, de tal manera que por cada cuota efectivamente pagada o por cada donación realizada el Estado entregue igual monto o una fracción de éste como aporte fiscal, considerando un tope sobre el cual la cuota de militancia o la donación no genera aporte estatal. Por ejemplo, las primeras 10 UTM pagadas por concepto de cuotas anuales de un militante o donaciones anuales de un particular, recibirían el 100% de aporte estatal. Las siguientes 10 UTM recibirían un aporte de 50%, mientras que las próximas 10 UTM recibirían un 25% de aporte. La parte de los aportes que excedan las 30 UTM no recibirían aporte estatal<sup>21</sup>. De esta forma las donaciones de particulares que no correspondieran a cuotas de militancia recibirían un trato similar a las cotizaciones de militantes hasta el tope señalado. Un esquema como este permite centrar los esfuerzos en aumentar no sólo el monto sino también la cantidad de aportes, disminuyendo el riesgo de captura de grupos de interés al interior de los partidos políticos.

Con todo, el mecanismo debiera estar sujeto a la obtención de un cierto umbral electoral en cada elección como requisito para seguir accediendo al financiamiento público. De esta forma se desincentivaría que pequeños partidos, sin gran receptividad en la opinión pública, pero con cierta capacidad para captar aportes privados, se conformaran anticipadamente con percibir sólo los ingresos públicos proporcionales a las cotizaciones y donaciones percibidas y renunciaran de antemano a buscar mayor apoyo electoral.

---

21 Las 30 UTM son el límite actualmente vigente para que proceda eximir de impuestos a cotizaciones y donaciones percibidas por los partidos políticos, según el Artículo 36 de la Ley 18.603.

Al optar por un mecanismo de asignación de financiamiento público que combina eficacia electoral (obtención de votos) con captación de financiamiento privado por la vía de cotizaciones y donaciones de montos moderados, resulta lógico facilitarle esta tarea a los partidos. Es decir, crear incentivos para que los militantes paguen efectivamente sus cuotas de adhesión y para que los simpatizantes hagan donaciones. En esta línea, planteamos la creación de un beneficio tributario para las cotizaciones y donaciones realizadas por personas naturales, para contribuir a financiar los gastos ordinarios u operacionales habituales de los partidos, es decir, aquellos no realizados con ocasión de una campaña electoral.

Hasta hora sólo las donaciones privadas realizadas por personas jurídicas con fines de lucro cuentan con beneficios tributarios<sup>22</sup>. Las personas naturales sólo pueden acogerse a una exención tributaria que las libera del pago de todo tipo de impuestos en la parte de sus cotizaciones, donaciones y asignaciones testamentarias que no exceda de 30 UTM<sup>23</sup>. Sin embargo, esta excepción tributaria no ha sido eficaz en la medida en que no ha estimulado el aporte de personas naturales. Se ha argumentado que la probable causa de su ineficacia ha sido que “*el donante resulta exento sólo del impuesto que establece la ley de herencias, donaciones y legados*”<sup>24</sup>, pero sin poder usarlas como rebaja o crédito en su global complementario.

En consecuencia, proponemos establecer un beneficio tributario para las cotizaciones periódicas de militantes o donaciones esporádicas, incluso para aquéllas mayores a 30 UTM, destinadas a financiar el gasto ordinario o corriente de los partidos y efectivamente efectuadas por los contribuyentes personas naturales, consistente en un crédito equivalente al 25% del total de esas cotizaciones o donaciones en contra de su impuesto global complementario. El crédito para un contribuyente se limitará al 2% de la renta imponible del impuesto global complementario y no podrá exceder de 2.000 UTM anuales<sup>25</sup>. Este beneficio debiera extenderse tanto a los contribuyentes personas naturales afectos al impuesto único de segunda categoría establecido en el artículo

---

22 Artículo 8 de la Ley 19.885.

23 Artículo 36 de la Ley 18.603.

24 Gómez, Gastón: “Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos”, en Revista de Ciencia Política Volumen XVIII (1-2), PUC, Santiago, 1996, p.125.

25 Es un beneficio similar al dispuesto por el artículo 2 de la Ley 18.985 de 1990, para las donaciones con fines culturales, pero morigerado, pues aquél contempla un crédito del 50% y un monto máximo de 14.000 UTM anuales.

43 N°1 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, como a los afectos al impuesto global complementario establecido en el artículo 52 de la misma ley, cualquiera que sea el tipo de rentas -efectivas o presuntas- que declaren en la base imponible de dicho tributo.

Este tipo de beneficio tributario tendría un innegable impacto positivo en la captación de cotizaciones pagadas por los militantes y de donaciones privadas aportadas por personas naturales. Adicionalmente, tendría un efecto positivo de mayor transparencia sobre las fuentes privadas de financiamiento. En efecto, la combinación de un mecanismo que entrega financiamiento público basado en los aportes privados recibidos y de un beneficio tributario extendido, en términos de los contribuyentes beneficiados y el tipo de gasto que se financia, estimula a los partidos a informar las cotizaciones y donaciones recibidas porque sólo de esa manera pueden acreditar la base para recibir el apoyo fiscal y, al mismo tiempo, incentiva a los contribuyentes a publicitar su aporte porque sólo así pueden hacer uso del beneficio tributario. De esta manera se obtiene una mayor transparencia financiera sobre el origen e inversión de los recursos recibidos, es decir, la opinión pública conoce cuánto recibió cada partido político, de quién lo recibió y cómo lo gastó.

En suma, se trata de ampliar el financiamiento público para extenderlo desde los gastos electorales que actualmente se cubren para abarcar también una parte de los gastos ordinarios de operación de los partidos, reconociendo que éstos proveen bienes públicos valiosos para la sociedad y que lo hacen de manera permanente y no sólo durante las campañas electorales. Asimismo, se propone que el mecanismo para la asignación de los recursos públicos combine la eficacia electoral con la capacidad de estimular el pago de cotizaciones por los militantes así como la atracción de donantes privados moderados y, además, que los incentive mediante la entrega de beneficios tributarios que también sean extensivos a las personas naturales.

## Reforma del Estado y rendición de cuentas

• 13 de agosto de 2008 •

*Una de las Reformas del Estado pendiente es el establecimiento de un sistema moderno y eficaz de rendición de cuentas y responsabilización de las autoridades públicas. Todos los órganos y personas que ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Es la única manera que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Pero, los controles formales debieran ser complementados con un sistema de rendición de cuentas con un enfoque moderno que privilegie una lógica de obtención de resultados que permita estimular el mejoramiento del desempeño gubernamental.*

Es consustancial a la democracia la existencia de controles y contrapesos que busquen indagar, fiscalizar y eventualmente sancionar a las autoridades que han incurrido en conductas lesivas a sus deberes públicos. Esos procedimientos son parte del sistema de rendición obligatoria de cuentas que pesa sobre cualquier autoridad elegida democráticamente. Sin la existencia de estos diques de contención del poder del Estado simplemente imperaría la discrecionalidad, la opacidad y se extenderían la arbitrariedad y la impunidad<sup>1</sup>. Las instituciones y mecanismos que forman un sistema de rendición de cuentas requieren de transparencia y acceso a la información pública, y fomentan la participación ciudadana y la confianza democrática<sup>2</sup>.

La rendición de cuentas implica que las autoridades den razón de sus atribuciones y deberes. Pero no se trata de las cuentas tradicionales que se agotan en comunicar una simple lista de logros, siempre funcionales a quienes ejercen el poder. Por el contrario, se trata de que todos los órganos y personas que ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Es la lógica de una ciudadanía que participa, que controla, que evalúa, que no realiza un simple acto de delegación, sino que se comporta realmente como “soberano”<sup>3</sup>.

---

1 Jaime Guzmán Errázuriz señaló que “la Carta de 1980 busca combinar hacia el futuro la eficiencia gubernativa con los contrapesos más adecuados para evitar los excesos o desviaciones del aparato administrativo”, artículo “Apreciaciones distorsionadas” en revista *Ercilla*, Santiago, 5 de marzo de 1986.

2 Se trata, en última instancia, de evitar que se confirme la frase atribuida a Jean Jacques Rousseau: “el pueblo es soberano en el momento de la elección y deja de serlo al día siguiente”.

3 Guillermo O’Donnell acuñó el término “democracia delegativa” para referirse a algunos procesos democráticos en América Latina durante la década de los noventa y que, a su juicio, no lograron establecer democracias representativas, sino delegativas, es decir, institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos tradicionales, y una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Ejemplos serían, a nuestro juicio, los gobiernos de Menem en Argentina (1989-1998), Fujimori en Perú (1990-2000) y Chávez en Venezuela (1998-2008). Las democracias delegativas tienen repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas. Véase O’Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp.55-69.

Un sistema de rendición de cuentas intenta prevenir y corregir los comportamientos abusivos: primero, obliga a las autoridades y funcionarios a aceptar la indagación pública en las decisiones de su competencia; segundo, las obliga a fundamentar y a expresar la razón de sus opciones ante la ciudadanía; y tercero, las obliga a asumir las consecuencias de sus actos y decisiones, incluso sujetándolas a sanciones cuando se apartan de sus deberes públicos. Esto es de la mayor relevancia, pues la eventualidad de que las conductas impropias sean develadas a la luz pública y consiguientemente castigadas es un disuasivo robusto a incurrir en ellas<sup>4</sup>.

Cualquier sistema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: información, fiscalización y capacidad punitiva<sup>5</sup>. En la primera dimensión lo clave es disminuir la eventual opacidad que envuelve los actos de quienes detentan el poder, por ende, hay que avanzar en otorgar transparencia a los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como a las razones que las fundaron y a los procedimientos seguidos para adoptarlas. A pesar de ser ésta una dimensión elemental, nuestro país recién se comienza a poner al día mediante la reciente promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado<sup>6</sup>, hito central en el proceso de generación de transparencia pública que habilita a los ciudadanos para exigir a los organismos del Estado el acceso a los documentos fundantes de sus decisiones, mejorando su capacidad de participar en el aseguramiento de la responsabilidad de las autoridades, lo que debiera redundar en una mejora de los niveles de confianza de la población hacia las instituciones públicas y también contribuir a la credibilidad del régimen democrático.

En su dimensión fiscalizadora puede inmiscuirse en ámbitos bastante disí-

---

4 Evidencia empírica puede consultarse en Banco Mundial: "Anticorruption in transition: A contribution to the policy debate", Washington D.C., 2000.

5 Véase Schedler, Andreas: "Conceptualizing Accountability" en Andreas Schedler, Larry J. Diamond y Marc F. Plattner (editores): "The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies", editorial Lyenne Rienner, Londres, 1999.

6 A pesar de que la transparencia y el acceso a la información pública son claves para cualquier proceso de participación ciudadana y rendición de cuentas, en Chile hasta ahora primó una cultura de "secretismo" que predicaba la normalidad de sustraer del conocimiento de la opinión pública los actos y decisiones de las autoridades. Esta ley viene a subsanar esta carencia, al tiempo que da concreción al principio de publicidad de los actos y resoluciones estatales, recogido en la reforma constitucional de 2005. A efecto de ejemplarizar el retraso de nuestro país en esta materia, considérese que una de las leyes fundamentales de Suecia, la de libertad de prensa, ya en 1776 consultaba similar principio.

miles y amplios, tales como el apego y respeto a las reglas, procedimientos y procesos preestablecidos, el control de la legalidad de los actos, los criterios para la adopción de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la eficiencia de su ejecución, así como también evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas. En efecto, aunque originalmente la rendición de cuentas se orientó a frenar el exceso de poder y la corrupción, hoy también requiere evaluar el desempeño gubernamental en la elaboración y prestación eficaz de políticas públicas. Más allá de perfeccionar las clásicas auditorías financieras y de cuentas, los controles parlamentarios y los recursos judiciales, es necesario también avanzar en una lógica de resultados y de evaluación de impacto de los programas sociales.

En su tercera dimensión, la punitiva, el control requiere de agencias públicas dotadas de recursos materiales, de protección institucional y de autoridad y autonomía para investigar, exigir e imponer sanciones, así como para neutralizar la capacidad de influencia y de captura que pueden tener los grupos de interés sobre las definiciones de políticas públicas.

### Los sistemas de rendición de cuentas clásicos

Los controles tradicionales de un sistema de rendición de cuentas también suelen jugar el rol de mecanismos de resolución de conflictos institucionales que evitan la confrontación y dirimen las controversias entre poderes del Estado. Su importancia es tal que en su ausencia puede incluso verse amenazada la estabilidad institucional<sup>7</sup>.

En América Latina existen varios de estos mecanismos. Sin pretender ser exhaustivos, ni en los mecanismos ni en los países de la región en que cada uno está presente, sólo por vía ejemplar, tenemos el juicio político o acusación constitucional a las más altas autoridades del país<sup>8</sup> (Brasil, Chile, Ecuador,

---

7 No debe confundirse estabilidad con gobernabilidad. Por la primera entendemos la permanencia y proyección del sistema político, demostrando su capacidad de absorber, canalizar y resolver, por medio de mecanismos preestablecidos, los diversos conflictos que se dan en su interior. Mientras que gobernabilidad es la capacidad que tienen las instituciones de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas en un marco de legitimidad política y social, ajustándose al estado de derecho.

8 En las últimas décadas fueron destituidos mediante este mecanismo los presidentes Collor de Melo (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas (Paraguay, 1999).

Paraguay y Venezuela); la declaración de inhabilidad de algunas autoridades (Chile y Ecuador); la existencia de tribunales constitucionales (Chile); la existencia de contralorías generales (en toda Latinoamérica); la competencia de la Corte Suprema para resolver conflictos de interpretación de ley (Argentina); los plebiscitos para que sea la ciudadanía quien dirima (Perú); los plebiscitos derogatorios de ley (Uruguay); los referendos revocatorios de mandatos presidenciales (Bolivia, Venezuela); la censura parlamentaria (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela); la disolución del parlamento (Perú, Uruguay y Venezuela); la interpelación parlamentaria; la existencia de Ombudsman (mayoría de legislaciones latinoamericanas); el acceso a la información y documentación pública (Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú); las declaraciones de patrimonio e intereses de autoridades y altos funcionarios públicos.

En los países latinoamericanos, fuertemente presidencialistas, donde el poder ejecutivo se alza con una gran autonomía frente a los demás poderes del Estado, estos mecanismos de responsabilización o “accountability político”, destinados a controlar y limitar a los gobernantes, cobran una particular relevancia para contener el poder del Ejecutivo.

La acusación constitucional, por ejemplo, es uno de los mecanismos que permite al Congreso corregir eventuales abusos de altos funcionarios y así restringir el enorme poder del que dispone el Gobierno en un régimen presidencial<sup>9</sup>. El hecho de estar radicado en un poder del Estado distinto al Ejecutivo es precisamente lo que lo hace un procedimiento valioso para hacer efectiva la responsabilidad de los altos servidores públicos. Al contrario de lo que se sostuvo, en abril pasado, a propósito de la acusación constitucional a la ministra de educación, en el sentido de que su presentación y aprobación ponían

---

9 Por lo demás, la acusación constitucional es un mecanismo añejado al calor de nuestras tradiciones republicanas. Estuvo en las Constituciones de 1833 y de 1925, inspirado en el “impeachment” norteamericano de la Constitución de Filadelfia de 1787, a donde había pasado desde Inglaterra, donde ya se recogía en la Carta Magna de 1215. Más aún, también estuvo en nuestra Constitución de 1828, aunque aquí adaptada de la Constitución de Cádiz de 1817, que a su vez reconocía su fuente remota en el “juicio de residencia” establecido por las Cortes de Toledo en 1480 y antes en las Cortes de Monzón de 1289, que obligaban a los funcionarios a residir durante un tiempo en el lugar en que habían servido un cargo para posibilitar que quienes se consideraban agraviados por sus actuaciones pudieran perseguir su responsabilidad. Es decir, hasta en las monarquías absolutas se reconoció que las autoridades –con la excepción del monarca, por cierto- debían responder de los abusos cometidos en el ejercicio de sus cargos ante terceros que no habían intervenido en sus nombramientos.

en riesgo la estabilidad institucional del país, creemos que la existencia y buen funcionamiento de este tipo de mecanismos de resolución de conflictos entre los poderes del Estado es reveladora de una capacidad institucional robusta, que no socava sino que afianza la gobernabilidad y estabilidad del sistema democrático y la proyección de sus instituciones.

No obstante, este tipo de institucionalidad en materia de rendición de cuentas está concebida y organizada para evaluar el cumplimiento formal de los aspectos normativos, enfatizando los controles de normas y procedimientos y las autorizaciones previas para una importante cantidad de actos administrativos, sin que existan instancias suficientes destinadas a evaluar la eficiencia con la que son utilizados los recursos o el cumplimiento de estándares de calidad prefijados. Al sistema de control gubernamental del Estado chileno le falta una instancia de evaluación independiente --complementaria al control formal-- que permita a los ciudadanos (contribuyentes) conocer si los recursos administrados por el Estado están siendo bien utilizados, tanto en términos de la legalidad de su inversión como de la eficiencia con que están siendo gastados. Los controles formales debieran ser complementados con un sistema de rendición de cuentas con un enfoque moderno que privilegie una lógica de obtención de resultados que permita estimular el mejoramiento del desempeño gubernamental.

### ¿Sólo controles o también evaluación del desempeño?

En los últimos años la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado un cierto control de eficiencia a través de un conjunto de instrumentos de gestión, tales como indicadores de desempeño, evaluación de programas gubernamentales, evaluaciones de impacto y evaluación comprehensiva del gasto. No obstante, falta aún mucho por avanzar, particularmente porque estos controles son realizados por agencias internas del propio aparato gubernamental y, por ende, carecen de la autonomía necesaria respecto del gobierno.

La ausencia de un enfoque con énfasis en los resultados y logros obtenidos desincentiva una gestión de mayor eficiencia de parte de las agencias estatales. Se trata, entonces, de poner de relieve en la discusión pública un sistema de evaluación de los resultados de la acción gubernamental que, sin reemplazar ni erosionar los mecanismos tradicionales de control y fiscalización, también permita medir el rendimiento y eficacia de la gestión de las autoridades y fun-

cionarios públicos. La idea tras esto es que *“los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas”*<sup>10</sup>. La calidad de la respuesta estatal a las demandas ciudadanas también es objeto de permanente evaluación, de tal modo que podría decirse que se trata de “jugar a ser privados” en la medida que las agencias públicas debieran estar sometidas a similares estándares y exigencias de calidad que los privados<sup>11</sup>.

Una cara del desafío es avanzar hacia agencias públicas más eficaces y comprometidas con el mejoramiento de sus propios resultados y, al mismo tiempo, más transparentes y dotadas del instrumental necesario para resistir los intentos de influencia o captura de intereses particulares. Para implantar mecanismos de rendición de cuentas modernos que pongan el énfasis en el rendimiento y en mejorar el compromiso de los gestores públicos con los resultados de su gestión hay que estar dispuesto, eso sí, a asumir riesgos. Esto pasa por permitir mayores grados de discrecionalidad a quienes administran o gestionan lo público, estimulando la delegación de decisiones, pues de otra forma esos gestores tendrán más incentivos para poner énfasis en evitar equivocarse y centralizarán sus decisiones, elevando las exigencias de sus procedimientos y controles internos, más que enfatizar el resultado de su gestión. Esta orientación a resultados requiere de *“una clara separación de funciones entre los procesos de formulación de políticas (diseño, planificación, definición y evaluación) y las responsabilidades de ejecución, incluyendo las labores de fiscalización, supervisión y regulación”*<sup>12</sup>.

La otra cara de este desafío es llevarlo a cabo sin debilitar los sistemas de control formales, sean administrativos, parlamentarios o sociales, que contribuyen a prevenir la ocurrencia de irregularidades y corrupción, y sin que las autoridades y funcionarios utilicen esta mayor discrecionalidad para eludir sus responsabilidades. En suma, *“el reto es promover la puesta en práctica de sistemas de exigencia y rendición de cuentas compatibles con una gestión pública eficaz y eficiente. Es una exigencia social irrenunciable que los gestores públicos*

---

10 Consejo Científico del CLAD (coord.): “La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana, Buenos Aires, EUDEBA, 2000, p.3.

11 Ciertamente esto no implica renunciar a que el Estado se desprenda de aquéllas de sus acciones, funciones y tareas que bien puedan ser realizadas por los privados directamente.

12 Marshall, Jorge y Mario Waisbluth: “Reforma del Estado en Chile: una oportunidad”, en Varios Autores: “Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos”, CEP-Expansiva, Santiago, 2007, p.31

*rindan cuentas de la eficacia y eficiencia de su actuación, y no solamente de la corrección formal de sus procedimientos*<sup>13</sup>.

## Hacia un sistema nacional de rendición de cuentas<sup>14</sup>

1. Con relación al sistema de control de legalidad, proponemos modernizar la Contraloría General, reorientando algunas de las atribuciones que actualmente distraen parte importante de sus recursos humanos y materiales.

Lo primero sería suprimir el trámite de toma de razón ex ante y reemplazarlo por una revisión posterior y obligatoria de los principales actos de la administración. El trámite previo ha contribuido a burocratizar el sistema de controles sin haber fortalecido como contrapartida la legalidad de los actos de la administración pública. Adicionalmente, el mecanismo de toma de razón no parece aportar a la eficiencia de la gestión, en la medida que una importante cuota de los actos gubernamentales que están sujetos a este procedimiento de revisión previo queda pendiente de ejecución durante un lapso de tiempo que puede conspirar contra su oportunidad.

En concreto, se propone eliminar el control preventivo de los actos y concentrar los esfuerzos en un sistema de revisión posterior obligatorio de la legalidad de los principales actos de administración, dejando los actos de menor relevancia sujetos a un control, también posterior, pero aleatorio. De esta forma se tendería a maximizar el costo beneficio del control y se permitiría determinar con claridad la responsabilidad de quienes han incurrido en irregularidades o actos ilegales.

2. En segundo lugar, eliminar las facultades jurisdiccionales que ejerce la Contraloría General a través de los tribunales de cuentas. De conformidad a la legislación vigente, la Contraloría tiene el carácter de fiscalizadora, acusadora y además juzgadora en el juicio de cuentas. Esta última es una atribución propiamente judicial que parece del todo impropia, considerando que la Administración Pública no debiera tener facultades judiciales de ninguna especie,

---

13 Behn, Robert D.: "Rethinking Democratic Accountability", Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, p.211

14 Algunas de estas medidas, propuestas por la FJG, fueron incluidas en el documento "Un mejor Estado para todos", presentado al Ministro del Interior en conjunto por el Instituto Libertad, el Instituto Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán E., respondiendo a la invitación para participar en la elaboración de un proyecto de reforma del Estado, abril de 2008.

sobre todo si ejerce potestades administrativas. En efecto, un principio básico del Estado de Derecho es la independencia e imparcialidad de los órganos que ejercen jurisdicción, lo que exige la separación de las funciones judiciales de los demás roles en un proceso.

En concreto se propone suprimir la función judicial que posee la Contraloría General, entregando la facultad de juzgar las cuentas a los tribunales ordinarios de justicia, de manera que la propia Contraloría deba ocurrir ante éstos para que impongan las sanciones previstas en la ley, en el caso de que se detecten supuestas infracciones.

3. El sistema de control financiero está diseñado para privilegiar el control del presupuesto por parte del propio gobierno, sin que el Poder Legislativo desempeñe un rol de relevancia en la asignación de los recursos fiscales. El Congreso conoce anualmente una propuesta de presupuesto determinada por el Ejecutivo que contiene una estimación de los ingresos y gastos fiscales. Las atribuciones del Parlamento en este ámbito son muy limitadas: sólo puede rechazar o rebajar los gastos. No puede estimar los ingresos fiscales, aprobar aumentos en partidas de gasto, ni reasignar recursos entre programas. Por otra parte, la gestión financiera del presupuesto se basa en el control de los gastos efectivos, es decir, los niveles de ejecución de los recursos, sin evaluar los resultados obtenidos con el uso de esos recursos.

Es necesario introducir normas de rendición de cuentas que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de los distintos programas y muy especialmente los resultados e impacto logrados con su implementación. Esta tarea no puede llevarse a cabo al interior del gobierno. Los controles internos que ya realiza el propio gobierno sobre la gestión de sus políticas deben complementarse con una instancia de control externo, independiente y que supere el control de legalidad posterior que hemos propuesto para la Contraloría General, así como el control financiero que realiza la Dirección de Presupuestos. Se trata de avanzar derechamente en el control independiente del resultado e impacto de las políticas públicas implementadas.

Se propone fortalecer las atribuciones del Congreso Nacional para que pueda hacerse cargo, particularmente a través de su Oficina de Presupuesto, de evaluar selectivamente los resultados y el impacto de los programas gubernamentales, especialmente de los múltiples programas sociales existentes, tarea que hoy DIPRES encarga a un panel de expertos. La evaluación de pro-

gramas dispone hoy en nuestro país de suficiente masa crítica como para que esta tarea, además, sea licitada a privados.

En concreto, la actual Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, bajo la orientación y tuición de la Comisión Mixta de Presupuesto, y dotada de los recursos materiales suficientes, debiera definir criterios de éxito de las políticas y programas, proponer cuáles programas deben ser evaluados y, luego que la Comisión acordara la selección definitiva de los programas, proceder a licitar a los privados que acrediten competencia técnica la medición y evaluación de los resultados e impacto de las políticas públicas y programas sociales financiados con recursos públicos<sup>15</sup>. En ningún caso se trataría de un rol asesor del Ejecutivo en el diseño o ejecución de políticas, sino de evaluación y medición independiente de sus resultados e impacto, complementando el modelo de control de gestión interno del gobierno y el control de legalidad y de cumplimiento de los procedimientos administrativos que ejercen otros órganos de control. De esta forma el Congreso disminuiría la asimetría hoy existente con el Ejecutivo en la discusión presupuestaria y, asimismo, se avanzaría en el aseguramiento de una evaluación de resultados realmente autónoma.

---

15 En la lógica del rol que desempeña la US Government Accountability Office que apoya al Congreso norteamericano, pero orientada a la evaluación de resultados y medición de impacto de los programas.

## Creación de nuevas regiones: ¿acierto en la búsqueda de mayor descentralización?

• 10 de septiembre de 2008 •

*Para que una política sea realmente descentralizadora requiere contemplar una efectiva redistribución de poder, es decir, un traspaso de atribuciones, competencias y recursos desde el nivel central a los subnacionales. En este sentido, lo que Chile necesita no son nuevas regiones, sino regiones que cuenten con el poder que les permita ser reales agentes de su propio desarrollo. Para ello se debe realizar una completa reforma a la estructura política, administrativa y fiscal del país.*

Recientemente se ha dado a conocer la ejecución presupuestaria que se ha realizado en las distintas regiones del país durante los primeros cinco meses de este año, destacando la escasa inversión que presentan aquellas unidades regionales creadas durante el año 2007. Las autoridades señalaron que este bajo desempeño estaría dado por la inexperiencia y por el hecho de no contar con proyectos de “arrastre” de años anteriores<sup>1</sup>, lo que explicaría la mayor inversión en las regiones más antiguas. Sin embargo, esta respuesta puede considerarse una excusa poco convincente si se toma en cuenta que, en esencia, los cambios que implicó la creación de nuevas regiones poco o nada afectaron el sistema de administración existente, pues su instalación consistía en replicar las mismas estructuras que ya operaban en las regiones de origen en las unidades creadas. Cabe señalar que la determinación de llevar adelante este proceso se da en un contexto que ve en la descentralización una respuesta económica y democrática viable para enfrentar desafíos que hoy se imponen para el desarrollo local.

En el caso chileno, destacan la completa reestructuración de la división político-administrativa realizada por las autoridades de los años setenta y ochenta, con un gran énfasis en el nivel comunal y lo ocurrido con la llegada de los noventa, en que las nuevas autoridades tendieron a privilegiar el nivel intermedio, es decir, las regiones.

A pesar de los avances que implicaron estos cambios, no todas las zonas del país estuvieron conformes con la situación en que quedaron dentro del mapa administrativo, donde las comunidades de Arica y Valdivia destacan por el permanente cuestionamiento que tuvieron al respecto. En efecto, en ambos casos existía la sensación de que el no poseer estatus de capital regional mermaba su potencial de desarrollo, condición que a su juicio sólo podría revertirse si eran desvinculadas de sus regiones de origen dando lugar a nuevas unidades regionales, lo que finalmente se concretó cuando en octubre de 2007 entraron en funcionamiento las nuevas regiones de Arica-Parinacota y Los Ríos, hecho calificado por el Gobierno como un paso más en la profundización del proceso descentralizador de Chile. Sin embargo, en base a la estructura que presentan estas regiones y a los antecedentes presupuestarios antes señalados, bien cabe cuestionar si tal profundización realmente existe.

---

<sup>1</sup> Cuerpo Economía y Negocios, El Mercurio, 14 de julio de 2008

## 1. Antecedentes teóricos para evaluar la descentralización

Por descentralización puede entenderse “una transferencia de poder político, dineros fiscales y atribuciones administrativas a los gobiernos locales, que empiezan a tomar decisiones propias sobre sus competencias. De eso se trata finalmente (...): de entregar poder”<sup>2</sup>. Con base a lo anterior, la descentralización puede dividirse en:

**I) Descentralización Política:** es el “conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter político sean tomadas por la institucionalidad descentralizada del territorio bajo estudio, establecidas democráticamente”<sup>3</sup>.

**II) Descentralización Administrativa:** es el “traslado o asignación de competencias desde la Administración Central del Estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio”<sup>4</sup>. Este concepto suele confundirse con el de *desconcentración administrativa*, el que “está presente cuando se dota de mayores responsabilidades y atribuciones a órganos que, formando parte del gobierno central, cuentan con un determinado grado de autonomía”<sup>5</sup>.

**III) Descentralización Fiscal:** debe considerarse sólo para aquellas funciones que no necesariamente deben ser ejecutadas por el nivel central, y se refiere a “todos aquellos aspectos que definen la forma en que se ordenan las finanzas públicas, la existencia de patrimonio, los mecanismos de transferencia, los mecanismos por los cuales se generan ingresos propios y los modos de fiscalización o control”<sup>6</sup>.

Para poder establecer que una política es realmente un avance en materia descentralizadora, debe contener progresos en las tres materias señaladas, tomando en cuenta, a su vez, los principios en que se funda este proceso:

---

2 Biblioteca del Congreso Nacional: ¿Qué significa descentralizar el país?, Santiago, 2006

3 SUBDERE: “Medición y evaluación del proceso de descentralización”, Santiago, 2003, p.25

4 Flores, Rodrigo et al: “Descentralización: Propuestas para Fortalecer las Regiones”, Instituto Libertad, Informe Especial N°152, Santiago, 2006, p.3

5 Horst, Bettina: “Inversión Pública en Chile. Análisis y Propuestas de Descentralización y Desconcentración”, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico N°149, Santiago, 2004, p.5

6 Caro, Jorge: “El modelo chileno de descentralización a la luz de modelos avanzados de descentralización en estados unitarios. Los casos de España, Francia, Italia y Colombia”, Región Activa, Santiago, 2002, p.9

- *Profundización de la democracia*, redistribuyendo el poder, facilitando la comunicación y el “*accountability*” de la comunidad sobre sus autoridades.
- *Flexibilización de los mercados*, ya “que el contexto económico mundial de globalización presenta nuevos desafíos que no sólo interpelan a las empresas, sino también al sector público. En este sentido, se reclaman estructuras de decisión descentralizadas que logren operar con mayor prontitud y versatilidad”<sup>7</sup>.
- *Subsidiariedad*, entendida como que el “Estado no debe emprender sino lo que excede a los individuos y los grupos sociales (...) Las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer bien las inferiores”<sup>8</sup>, ya que de esta manera, el Estado central puede focalizar mejor el manejo de programas y políticas especiales hacia determinados territorios, descentralizando su implementación en los organismos subnacionales correspondientes, ya que es a este nivel en donde se pueden percibir mejor las demandas de la ciudadanía.
- *Modernización del Estado*, ya que la descentralización permitiría descongestionar administrativamente el gobierno central, permitiendo decisiones más rápidas y apartadas de la lógica burocrática en donde cada decisión debe ser corroborada desde el nivel central. Esta descongestión permitirá fortalecer otras instancias del Estado permitiendo concentrar los esfuerzos –políticos, humanos y técnicos- en pos de objetivos y políticas a nivel nacional que necesiten de la orientación central para su consecución, dejando en manos de los niveles subnacionales las políticas que posean una atención más territorial.
- *Desarrollo integral*, pues “con la responsabilidad de toma de decisiones distribuida en un mayor número de personas crecen las posibilidades de incorporar innovaciones que redunden en un mejor servicio. En la medida que haya una estructura de incentivos que promueva la innovación, habrá más unidades introduciendo cambios”<sup>9</sup>.

---

7 Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (editores): “Descentralización. Nudos críticos”, CIEPLAN, Santiago, 2001, p.32

8 Flores, Rodrigo et al; op cit; p.20

9 UNESCO: “Descentralización en educación: Elementos a considerar en una política fiscal para América Latina”, 2004, pp.4-5

## 2. Creación de Arica-Parinacota y Los Ríos. ¿Política descentralizadora?

Considerando la redistribución de poder que supone la descentralización, ésta puede evidenciarse en el traspaso de *atribuciones, competencias y recursos* hacia las unidades subnacionales.

Sin embargo, en la creación de las nuevas regiones de Arica-Parinacota y Los Ríos esta redistribución de poder no se hace presente. Lo que existe es la llegada de una autoridad (Intendente Regional) que posee las *atribuciones y competencias* que le son conferidas por ley, de la misma forma que a las restantes trece regiones, sin existir para las nuevas el prometido traspaso de poder que las convertiría en “regiones modelo”<sup>10</sup>, lo que sólo se habría logrado si hubieran poseído una estructura distinta y no replicando la centralizada existente hoy. Por lo demás, las atribuciones que la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, concede a la nueva máxima autoridad en el territorio no difieren mucho en comparación con las de la antigua (Gobernador Provincial), con lo que puede inferirse que su poder no será lo suficientemente fuerte como para dar un impulso al desarrollo de las nuevas regiones, ya que éste se limita principalmente a su relación con el Presidente de la República y sus necesidades políticas.

Otra de las razones argumentadas por las comunidades de Arica y Valdivia para pasar del nivel provincial al regional, es que los recursos con que contaban eran escasos, principalmente porque los proyectos para sus capitales regionales -Iquique y Puerto Montt respectivamente- pesaban más al momento de decidir la inversión, por lo que estimaban necesario contar con un Gobierno Regional propio que decidiera dineros para sus intereses específicos.

Si bien este objetivo ha sido alcanzado en cierta medida, se deben hacer notar algunas salvedades. Por ejemplo, el Intendente de la Región de Arica-Parinacota, Luis Rocafull, expresó que en su territorio “el presupuesto inicial será

---

10 En Carta Informativa a los habitantes de la Región de Los Ríos, la SUBDERE señaló que las nuevas regiones “serán la avanzada de un proceso de descentralización que se traduce en la entrega de mayores atribuciones y capacidad de gestión a los Gobiernos Regionales para que puedan liderar y articular el desarrollo de sus territorios”. La única diferencia ocurrió durante sus tres primeros meses de funcionamiento, pues durante ellos sus Gobiernos Regionales contaron con la División de Planificación y Desarrollo Regional, la que sólo entró en funcionamiento para las demás regiones con el inicio del año 2008.

de 15.400 millones de pesos (...). Esto significa que tendremos 7.500 millones de pesos más que cuando formábamos parte de la Región de Tarapacá, ya que para el 2007 contamos con 8.000 millones de pesos aproximadamente<sup>11</sup>. Sin embargo, los nuevos recursos percibidos parecen no ser tantos, pues lo que es realmente propio a su condición de Región son \$8.700 millones de la Ley de Presupuesto; a eso se suman 1.400 millones de pesos del Fondo de Innovación para la Competitividad, pero lo que prácticamente hace duplicar el presupuesto de la Región de Arica-Parinacota en comparación con la ex Provincia de Arica son los 5.300 millones del fondo compensatorio por el Transantiago. En consecuencia, si bien el cambio de estatus dentro de la división político administrativa habría traído una virtual duplicación del presupuesto, esto es más una coincidencia producida por un fondo circunstancial que una situación que pudiera proyectarse en el tiempo. Además, hay que considerar que los recursos que antes se dividían entre trece regiones hoy se dividen entre quince.

#### **Cuadro: Real diferencia presupuestaria entre la ex Provincia de Arica y la actual Región de Arica-Parinacota**

<b>Presupuesto Total</b>		<b>\$15.400.000.000</b>
<b>Descuento por recursos circunstanciales</b>		
Fondo compensatorio Transantiago		\$5.300.000.000
Fondo de innovación para la competitividad		\$1.400.000.000
<b>Presupuesto otorgado por su condición de región</b>		<b>\$8.700.000.000</b>
<b>Presupuesto otorgado por estatus</b>		<b>Monto</b>
Provincia de Arica		\$8.000.000.000
Región de Arica-Parinacota		\$8.700.000.000
<b>Real diferencia por nuevo estatus</b>		<b>\$700.000.000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto año 2008 e Informe al Congreso del Fondo Compensatorio del Transantiago, Noviembre de 2008

11 Gobierno Regional de Arica-Parinacota: [www.gorearicayparinacota.cl](http://www.gorearicayparinacota.cl)

### 3. Impacto en el proceso descentralizador de las nuevas regiones

Con base a los antecedentes expuestos, es manifiesto que esta política no cuenta con los elementos esenciales para denominarla una política descentralizadora ni para las nuevas regiones ni para el país en su conjunto, careciendo de mayor impacto en este proceso.

La creación de estas nuevas unidades regionales ha sido la respuesta gubernamental a la larga presión ejercida por los habitantes de Arica y Valdivia, más que una acción inserta en una real agenda descentralizadora, ya que si bien se satisfizo la demanda de las comunidades, no hubo concesión alguna de poder por parte de la autoridad central. De este modo, pueden hacerse presentes más desventajas que ventajas en el análisis de estas medidas.

Mientras que como ventaja de adoptar la política de crear más regiones puede apreciarse que una unidad territorial más pequeña facilita el desplazamiento de sus autoridades y la aglutinación de una población con identidad y necesidades similares, las desventajas pueden marcar incluso un retroceso en descentralización. Por ejemplo, un mayor número de regiones reduce el contrapeso que cada una de ellas o en conjunto pueden ejercer respecto de Santiago<sup>12</sup>, la burocracia y el poder central, pues en territorios de menor tamaño demográfico es menor la capacidad de constituir élites políticas y equipos burocráticos que puedan entablar un diálogo relativamente horizontal con sus contrapartes, lo que se puede evidenciar en el dispar desarrollo que en una misma región presentan las comunas que son cabecera regional respecto al resto<sup>13</sup>; no existen suficientes recursos profesionales y técnicos, tanto en cantidad como en calidad, para dotar a un mayor número de regiones de acuerdo a las responsabilidades que en éstas tienen los Gobiernos Regionales y su poder de negociación con otros actores. Además, ampliar el número de regiones implica más gasto en burocracia y en reproducir órganos estatales y gubernamentales sin que implique, necesariamente, una mejor calidad en la gestión pública que se ofrece a los ciudadanos<sup>14</sup>.

---

12 Sin embargo, vale mencionar que las regiones ejercen un importante contrapeso frente a Santiago en el ámbito parlamentario debido a que, en proporción a su población, se encuentran sobre representadas.

13 Fuente: Índice de desarrollo humano MIDEPLAN-PNUD 1994-2003

14 Ábalos, José: "Arica-Parinacota Región: una oferta real para el desarrollo", informe a la Comisión Arica-Parinacota Región, 2004, p.33

En cuanto a la forma en que crear dos nuevas regiones impacta al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), debe destacarse que los criterios que se consideran para su distribución hacen que “al subdividirse los recursos transferidos a la nueva región sumados a los de la región madre, son superiores a los que recibía la antigua región como un todo (...). Estos mayores recursos para el territorio que se subdivide se financian mediante la disminución de recursos que reciben las antiguas regiones existentes en el país. En el caso de la creación de las regiones de Arica y Valdivia, las antiguas 11 regiones, en promedio verán reducida su cuota de participación en el FNDR en aproximadamente un 10%. Es decir, serán las regiones existentes las que financien el presupuesto de inversión de las dos que se vienen creando”<sup>15</sup>.

#### 4. Propuestas para una real descentralización.

Para que una política que busca descentralizar el poder logre su objetivo, debe ser capaz de avanzar en la *descentralización política, administrativa y fiscal* por medio de un efectivo traspaso de poder, es decir, atribuciones, competencias y recursos. Este traspaso debe tener como base el principio de subsidiariedad. Muy importante es mencionar que toda transferencia que se realice debe efectuarse a razón de criterios objetivos y verificables que cuenten con mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

Es justamente la carencia de este traspaso de poder lo que convierte a la creación de las nuevas regiones en una ineficaz política descentralizadora, puesto que lo que se necesita en Chile no son nuevas regiones sino regiones que puedan contar con las atribuciones, competencias y recursos que les permitan ser reales agentes de su propio desarrollo. Junto a lo anterior, de haberse otorgado a estas nuevas regiones una estructura distinta a la del resto del territorio para convertirlas en el “modelo” anunciado por las autoridades, lo que se habría obtenido serían sido dos regiones descentralizadas pero no un país que avance en descentralización.

Es por ello que lo necesario para avanzar en la materia no pasa por modificar la cantidad de unidades territoriales, sino que por realizar una completa reforma a la estructura política, administrativa y fiscal del país.

---

15 Libertad y Desarrollo: “Nuevas regiones Arica y Valdivia: más de lo mismo”, Temas Públicos N°785, Santiago, 2006.

Así, en cuanto a *descentralización política*, no servirá de mucho avanzar en traspaso de competencias a los gobiernos regionales mientras el intendente mantenga su doble rol de “representante natural e inmediato”<sup>16</sup> del Presidente de la República y de Presidente del Consejo Regional<sup>17</sup>, pues mientras ello ocurra supeditará los intereses regionales a los del gobierno central, ya que es a este último a quien se encuentra subordinado jerárquicamente y debe rendir cuenta de sus actos. Por su parte, la orientación que el gobierno central dará en sus instrucciones al intendente serán considerando, preferentemente, los intereses promedio de un electorado a nivel nacional, sin recoger necesariamente los intereses de los electorados regionales.

Por lo tanto, las funciones de gobierno interior y gobierno regional deben ser presididas por distintas autoridades, continuando en manos del intendente la primera, pero traspasando a un Presidente del Consejo Regional, electo por sus pares, la segunda, quien a su vez será el ejecutivo del Gobierno Regional.

Por otro lado, los ministerios deben encargarse de la planificación nacional de sus políticas y ejercer su fiscalización y supervigilancia técnica, recayendo en sus respectivas SEREMIs y direcciones regionales las funciones ejecutivas de las mismas en el territorio de su jurisdicción. Junto a ello, esta ejecución debe hacerse en coordinación con el gobierno regional.

En lo que a *descentralización administrativa* se refiere, debe otorgarse a los Consejos Regionales (COREs) la posibilidad de tener iniciativa en la dictación de reglamentos regionales, para que puedan así encauzar a la región en un mismo plan de desarrollo. Deben además tener capacidad de fiscalizar las acciones de su presidente y las de sus unidades dependientes. Junto a ello es necesario que los gobiernos regionales cuenten con atribuciones, competencias y recursos que les permitan transformarse en verdaderos agentes del fomento productivo.

En consecuencia, es imprescindible que los gobiernos regionales cuenten con el poder necesario para hacer valer sus decisiones en el desarrollo regional y no siga ocurriendo como hoy en que son las SEREMIs quienes ejecutan una serie de proyectos, planes y programas definidos desde el nivel central, ya que si bien son parte del gabinete regional, en la práctica su rendición de cuentas es realizada al ministro del respectivo ramo. En respuesta a ello es necesario

---

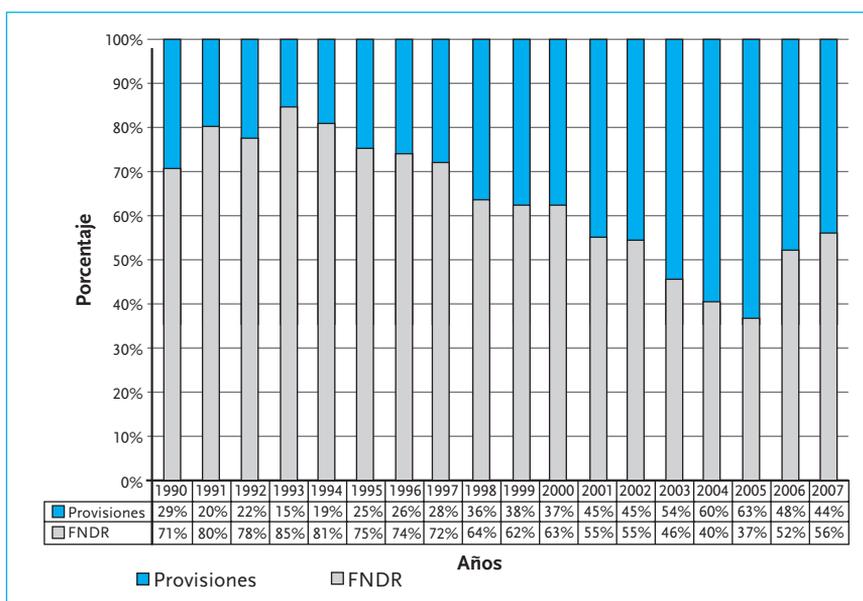
16 Constitución Política de la República de Chile, 1980. Artículo 111

17 Íbidem, Artículo 112.

que los SEREMIs, al igual que el resto de las autoridades regionales, rindan cuentas formales de sus actos en el territorio al CORE, las que deben darse con una periodicidad mínima bimensual o anticiparse si el Consejo lo estima necesario. Además, debe ponerse fin a la estructura igualitaria de la administración pública en el territorio, posibilitando que tanto SEREMIs como otros servicios públicos puedan instalarse con criterios de localización diferenciada.

La *descentralización fiscal* es un ámbito en que se requiere urgentemente avanzar, ya que además de ser escasos los recursos con que cuentan las unidades subnacionales, éstos vienen, como muestra el gráfico, muy condicionados desde el nivel central para determinados usos sectoriales, lo que se torna grave pues sin recursos de libre disposición no existe una verdadera descentralización.

**Gráfico: Distribución porcentual de provisiones y FNDR período 1990-2007**



Fuente: SUBDERE: “Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional 1990-2007. Informe Final”, Santiago, 2008, p.9

Como ya se ha visto, las unidades subnacionales son las más eficientes en la focalización de programas redistributivos y en la asignación de bienes y ser-

vicios públicos por ser más sensibles a la percepción de las demandas ciudadanas. Es por ello importante que se descentralicen hacia ellos esas funciones que hoy se concentran en los ministerios.

En cuanto al FNDR, deben primeramente aumentarse sus recursos y luego establecerse un porcentaje que represente el piso mínimo de libre disposición. Por ejemplo, el piso mínimo de este fondo puede alcanzar el 1% del PIB de cada año, mientras que su componente *tradicional* (libre de provisiones) sea de un 70%. En este contexto y considerando el objetivo de compensación solidaria del fondo, es necesario reestructurarlo de modo tal que el componente principal a considerar sea la compensación territorial y el secundario sea el estímulo a la eficiencia de la gestión. Esto porque, a pesar de ser un instrumento que busca compensar los desequilibrios de Santiago con las Regiones, de manera lenta pero segura, la región capital incrementó su participación de un 10% en el año 2000 a un 17,2% el pasado 2007, amenazando la esencia misma del FNDR<sup>18</sup>.

Finalmente y como una idea a largo plazo, las regiones debieran tener la capacidad de fomentar la inversión privada en sus territorios por medio de incentivos tributarios, para así transformarse en agentes de su propio desarrollo. Por lo tanto, una propuesta más audaz en la materia, considerando la forma unitaria del Estado de Chile, es la posibilidad no sólo de desconcentrar el gasto sino también de fortalecer los ingresos de las regiones más allá de los provenientes del FNDR y de las transferencias sectoriales. Plantearse la posibilidad de percibir tributos de beneficio regional es un acto que se debe analizar, pero como un primer paso sería bueno que pudieran coparticipar en algún tributo nacional o impuesto de clara identificación regional, tal como señala la Constitución Política de la República en el numeral 20 inciso final de su Artículo 19<sup>19</sup>.

---

18 Agrupación de Universidades Regionales de Chile: "Antecedentes para el estudio de propuestas en el marco de la discusión de la LOCE educación superior", Septiembre de 2007, p.169

19 El texto señala que "la ley (...) podrá autorizar que los (tributos) que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

## Vigencia y futuro del presidencialismo en Chile

• 22 de octubre de 2008 •

*Se critica al presidencialismo porque genera gobiernos donde el Presidente no tiene mayoría en el Congreso, lo que podría conducir a una parálisis institucional. Es decir, se le critica por carecer de herramientas para resolver crisis políticas que podrían poner en jaque la gobernabilidad y estabilidad democrática. No obstante, diversos estudios muestran que la mayor fragilidad democrática de los países que han adoptado sistemas presidencialistas no proviene de esa estructura presidencialista como tal, sino de características propias de esos países, como las características del sistema de partidos políticos o del sistema electoral, o bien una combinación mal lograda de ambos, su fortaleza institucional y el nivel de concentración de poderes en el Ejecutivo.*

En los últimos años se ha desarrollado un intenso debate acerca de las bondades y carencias del sistema presidencial, iniciado por los escritos de Juan J. Linz que denunciaban los “peligros del presidencialismo”, ya a mediados de la década de los ochenta, indicando que este sistema de gobierno era la causa de la inestabilidad democrática de los países latinoamericanos. Este debate ha insistido en cuestionar los principios de la forma de gobierno presidencial –básicamente el principio de separación de poderes- y se fortalece cuando se realizan comparaciones entre lo que ha sido el funcionamiento del sistema presidencial estadounidense y los presidencialismos latinoamericanos.

A modo de contexto, partiremos caracterizando brevemente la forma de gobierno presidencial, para luego hacernos cargo de algunas críticas que se le formulan y finalmente conceder que, a nuestro juicio, se hace necesario morigerar el actual poder del que dispone el Ejecutivo en nuestro sistema presidencial, aunque en ningún caso esto debe entenderse como un planteamiento de avanzar hacia un sistema semipresidencial ni menos uno parlamentario. En nuestros planteamientos tendremos presente que al adoptar un sistema de gobierno los Estados buscan instituciones propicias para el buen funcionamiento del proceso político y que les entreguen los mecanismos para garantizar su gobernabilidad y continuidad.

El presidencialismo fue adoptado constitucionalmente por Estados Unidos y posteriormente exportado a la mayoría de los países de América Latina cuando éstos adquirieron su independencia, en los cuales mantiene su vigencia hasta nuestros días. Así como el parlamentarismo es predominante en el continente europeo y el semipresidencialismo tiene su más claro ejemplo en la Francia actual, el presidencialismo tiene un fuerte arraigo cultural en Latinoamérica y particularmente en Chile, donde hoy constituye una institución política validada en la sociedad.

Entenderemos por presidencialismo la forma de gobierno en el cual el presidente es siempre el titular del poder Ejecutivo, es elegido mediante el voto popular y donde los periodos de gestión para los cuales son electos el presidente y la asamblea legislativa son fijos<sup>2</sup>. En consecuencia, sus características más relevantes son las siguientes:

---

1 Linz, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy* Vol.1 N°1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990.

2 Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: “Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una

- El presidente es quien dirige el poder Ejecutivo y es elegido independientemente de la legislatura, en el sentido de que las elecciones legislativas ni tampoco negociaciones posteriores determinan quien ejerce el poder Ejecutivo.
- El presidente es elegido por un período fijo de tiempo y el parlamento no puede emitir un voto de censura al presidente para removerlo de su cargo por un ineficiente desempeño político; a su vez el presidente no puede disolver la asamblea legislativa ni convocar a nuevas elecciones; situaciones que sí son posibles en un sistema parlamentario. El presidente es el único que puede destituir a los miembros de su gabinete. Sin embargo, en algunas constituciones presidenciales, como la chilena, existe el “impeachment” o acusación constitucional, que es un juicio político al presidente, a sus ministros y a otras altas autoridades, solo en caso de que hayan adoptado conductas muy graves contrarias a la Constitución o las leyes o contra los intereses de la nación.
- El titular del poder Ejecutivo es elegido mediante el voto popular. Aunque no siempre sea un voto directo. En Estados Unidos, por ejemplo, el sistema no funciona mediante un voto popular directo, sino mediante un voto electoral que consiste en un voto emitido por el pueblo, pero filtrado en un Colegio Electoral, otorgándole a cada Estado un cierto número de votos electorales en proporción a su población.
- Cada poder del Estado actúa por separado, pero interactúan por medio del mecanismo de “balances y contrapesos”, que funciona como regulador para que ningún poder se vuelva dominante. De esta manera, cada poder posee instrumentos para intervenir en el otro con el fin de mantener un cierto equilibrio. Por ejemplo, el Poder Judicial puede rechazar leyes aprobadas que vayan en contra de las normas que establece la Constitución. En Chile esta es una atribución del Tribunal Constitucional. El Poder Legislativo tiene que aprobar ciertas acciones del Ejecutivo, por ejemplo, ratificar ciertos nombramientos de autoridades que él propone, aprobar tratados y salidas del país, así como iniciar el juicio político. Por su parte, el Ejecutivo

---

Revisión Crítica”, Foro Internacional Vol.33 N°134, 1993. Además, las características de los sistemas presidencialistas pueden revisarse en Shugart, Mathew y John M. Carey: “Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics”, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

puede poner en marcha su poder de veto cuando no está de acuerdo con las leyes aprobadas por el Legislativo.

Las críticas que se hacen al presidencialismo por sus supuestos peligros pueden resumirse en una central, cual es que puede provocar lo que se ha denominado “gobierno dividido”<sup>3</sup>, entendiéndose por tal cuando el partido del Presidente no tiene una mayoría en el Congreso. Se dice que esto puede representar un peligro en el proceso político, porque existe la posibilidad de una parálisis institucional, ya que el partido que tiene la mayoría en el Congreso puede adoptar una actitud obstruccionista frente al Ejecutivo y viceversa, sin que se logre llegar a consensos. Como el presidente y el parlamento han sido elegidos por un período de tiempo fijo la situación queda sin resolver en la medida en que cada institución persevera en su obsecación. En suma, se critica al presidencialismo por carecer de herramientas para resolver eventuales crisis políticas que pondrían en jaque la gobernabilidad del sistema y que, en último término, generaría la inestabilidad del régimen democrático.

No obstante, hay mucho de mito en estas afirmaciones. En efecto, diversos estudios rebaten la idea de que la inestabilidad democrática se deba a causas propias del presidencialismo, logrando demostrar que las causas de la mayor fragilidad democrática en los países que han adoptado sistemas presidencialistas no provienen de la estructura presidencialista como tal sino de características propias de esos países. En un estudio que abarca 135 países, realizado entre 1950 y 1990, Adam Przeworski estableció que el crecimiento económico de esos países es una variable que incide en la probabilidad de sobrevivencia de la democracia<sup>4</sup>. Por su parte, José Antonio Cheibub, en un estudio posterior que abarca desde 1946 al 2002, agrega a los factores económicos, la mayor propensión de esos países a las intervenciones militares como principal causa de las constantes interrupciones a la democracia<sup>5</sup>.

Se afirma, por otra parte, que en el sistema parlamentario nunca ocurriría un “gobierno dividido”, debido a que el Ejecutivo emana del partido que tiene

---

3 Linz, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, op. cit.

4 Przeworski Adam, Michael R. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi: “Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990”, New York: Cambridge University Press, 2000.

5 Cheibub, José Antonio: “Dispelling Myths and Raising Questions: Presidentialism, Parliamentarism and Democracy”, New York: Cambridge University Press, 2007.

la mayoría en el parlamento o bien de las negociaciones de los partidos en el poder en caso de un gobierno de coalición. Esta capacidad de formar mayoría le otorgaría gobernabilidad al Ejecutivo al incentivar lógicas de cooperación<sup>6</sup>. Sin embargo, debe considerarse que esa mayoría puede eventualmente aprovechar su peso electoral circunstancial para arrasar a las minorías<sup>7</sup>, lo que pone el énfasis en un aspecto no menor de un sistema democrático, cual es el orden constitucional que garantiza el derecho de la oposición a desafiar a quienes detentan el poder y su posibilidad cierta de que alguna vez dejen de serlo para aspirar a conducir el gobierno, y que restringe a las mayorías electorales para proteger adecuadamente los derechos de las personas.

A nuestro juicio, existen otros factores que inciden en la mayor ingobernabilidad que muestran las democracias latinoamericanas con sistemas presidencialistas, a saber, las características del sistema de partidos políticos o del sistema electoral, o bien una combinación mal lograda de ambos sistemas<sup>8</sup>; la capacidad o fortaleza institucional; y el nivel de concentración de poderes en el Ejecutivo.

En efecto, respecto de la incidencia del sistema de partidos y del sistema electoral, el presidencialismo enfrenta dificultades cuando convive, por ejemplo, con un sistema de partidos políticos caracterizado por el multipartidismo y, aún más, si éste es de alta fragmentación<sup>9</sup>, como en el caso de Brasil, pues la formación de los consensos legislativos se torna mucho más difícil. A su vez, los sistemas electorales altamente proporcionales favorecen la dispersión y fragmentación de los grupos políticos y, por ende, dificultan la formación de coaliciones estables que apoyen la gestión del gobierno. A nuestro juicio, el caso chileno no se ve afectado por estas situaciones debido precisamente a una acertada combinación entre la forma de gobierno (presidencialismo) y el sistema electoral (binominal) donde éste cumple la función de estimular la

---

6 Valenzuela, Arturo: "Latin American Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy* Vol.4 N°4, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

7 Altman, David: "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile" en Fontaine, Arturo et al (editores): "Reforma de los partidos políticos en Chile", Santiago: CEP, 2008.

8 Scott Mainwaring sostiene que presidencialismo y multipartidismo son una combinación difícil. Véase Mainwaring, Scott: "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", Sage Publications: *Comparative Political Studies* Vol.26 N°2, 1993.

9 Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editores): "Presidentialism and Democracy in Latin America", Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

formación de grandes coaliciones políticas y electorales que tienden a inclinarse hacia la moderación para lograr entendimientos legislativos. Durante los cuatro últimos períodos de gobierno (1990-2008) se ha dado esta lógica de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, negociando proyectos moderados donde cada sector renuncia a sus pretensiones maximalistas. De hecho, los estudios de Bernhard Thibaut<sup>10</sup> sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre 1983 y 1996, concluyen que el esquema de cooperación entre presidente y Congreso se ha desarrollado en tres de los cuatro países estudiados y que las situaciones de bloqueo parlamentario a las iniciativas del gobierno han sido escasas. Uno de los países donde precisamente ha existido esa cooperación, de acuerdo a ese estudio, es Chile.

Otro elemento que nos parece central es la fortaleza de las instituciones y ello pasa por el grado de internalización, aceptación y confianza que la sociedad tenga en ellas. Este es un tema muy relevante pues, aún aceptando que las instituciones políticas experimentan en toda Latinoamérica una crisis de confianza, creemos que la mayor capacidad institucional que ha evidenciado Chile explica en parte los mejores índices de gobernabilidad del sistema político que han existido en Chile en las últimas décadas, con respecto a varios países de América latina que han salido de una crisis de gobernabilidad para caer en otra, como por ejemplo, ha sido lo habitual en los últimos gobiernos de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Además, en Chile no han prevalecido circunstancias nocivas para la gobernabilidad y representatividad del sistema político que sí han estado muy presentes en prácticamente todo el resto de Latinoamérica, nos referimos a los liderazgos populistas y a las democracias “delegativas”<sup>11</sup>, es decir, aquéllas institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos tradicionales, pero que una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Un ejemplo actual es el gobierno del presidente Hugo Chávez en Venezuela. Las democracias delegativas tienen repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues

---

10 Al efecto puede verse Thibaut, Bernhard: “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” en el libro de Dieter Nohlen y Mario Fernández: “Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina”, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.

11 Véase O’Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas. En suma, sostenemos que los sistemas fuertemente presidencialistas que tienen una baja capacidad institucional tenderán a presentar problemas en la gobernabilidad del sistema político.

Adicionalmente, estudios sobre América Latina de Mainwaring y Shugart<sup>12</sup> han señalado que el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando el Ejecutivo tiene poderes moderados, pues entonces el gobierno tiene incentivos para buscar acuerdos más que para imponer sus decisiones y proyectos, y a su vez el Congreso tiene más oportunidades para debatir y negociar en los asuntos más controversiales. El problema aquí es que, a diferencia de los Estados Unidos, en general en los países latinoamericanos, y Chile no es la excepción, ha primado una suerte de “presidencialismo reforzado”<sup>13</sup> donde el Ejecutivo concentra un enorme poder en sus relaciones con el Congreso y rehuye los sistemas de rendición de cuentas horizontales. En efecto, los países latinoamericanos han otorgado más poderes constitucionales al Ejecutivo. Bien podría decirse que si bien existe un balance de poderes en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, en la práctica, los sistemas de balances y contrapesos no existen o bien no funcionan adecuadamente y esto deja a las asambleas legislativas en una clara asimetría frente al Ejecutivo.

Veamos algunos ejemplos de esta alta concentración de poder en el Ejecutivo chileno. Primero, la extensa “iniciativa exclusiva” que tiene el Ejecutivo para iniciar la tramitación de proyectos de ley y que, como contrapartida, impide al parlamento presentar mociones sobre esos temas. Un caso señero es que el Ejecutivo es el único facultado para iniciar la ley sobre el Presupuesto, mientras que al Congreso solo le corresponde aprobar, rechazar o rebajar el gasto, pero nunca subirlo. Segundo, los presidentes tienen atribuciones para gobernar mediante “decretos leyes” que les permiten legislar y tomar facultades que son propias del Congreso. Tercero, el “poder de veto” del que dispone el Ejecutivo, que implica que los presidentes tienen facultad de “veto parcial”, es decir, tienen poder para rechazar aquéllas partes de los proyectos de ley que ya ha aprobado el Congreso con las cuales no están de acuerdo porque no se

---

12 Véase Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: “Presidentialism and democracy in Latin America”, New York: Cambridge University Press, 1997.

13 Cea, José Luis: “Presidencialismo Reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno”, en Oscar Godoy (editor): “Cambio de Régimen Político”, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

asemejan a las políticas de su gobierno. Cuarto, las atribuciones privativas de las que dispone el Ejecutivo para colocar “urgencia” a la tramitación de proyectos de ley, de acuerdo a su mejor parecer, sin escuchar al parlamento y sin que éste pueda calificar dichas urgencias, lo cual le entrega al Ejecutivo el control sobre el avance de la agenda legislativa. Quinto, las atribuciones que tiene el presidente para declarar los “estados de excepción constitucional”, lo que le confiere un gran predominio respecto del Congreso respecto de la calificación de las circunstancias de emergencia que justifican la limitación o restricción de las libertades públicas. Y sexto, las escasas facultades de fiscalización y control con que cuenta el parlamento respecto de los otros poderes del Estado. Una situación que refleja claramente esta precariedad del Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo es que el sistema de control financiero está diseñado para privilegiar el control del presupuesto por parte del propio gobierno, sin que el Poder Legislativo desempeñe un rol de relevancia en la asignación de los recursos fiscales. El Congreso conoce anualmente una propuesta de presupuesto determinada por el Ejecutivo que contiene una estimación de los ingresos y gastos fiscales. Las atribuciones del Parlamento en este ámbito son muy limitadas: sólo puede rechazar o rebajar los gastos. No puede estimar los ingresos fiscales, aprobar aumentos en partidas de gasto, ni reasignar recursos entre programas.

Más allá de estas instituciones jurídicas específicas que confieren un rol preponderante al Ejecutivo en sus relaciones con el Congreso y que hemos expuesto solo por la vía ejemplar; existe en Chile un problema endógeno y ancestral, cual es la baja disposición del Ejecutivo a la rendición de cuentas o “accountability”, es decir, a la obligación ineludible en toda sociedad democrática de que las autoridades den razón de sus actos, justifiquen sus acciones y decisiones ante la sociedad, respondan por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto<sup>14</sup>.

Los controles horizontales tradicionales de un sistema de rendición de cuentas son los “balances y contrapesos” típicos de la separación de poderes y juegan el rol de mecanismos de resolución de conflictos institucionales para dirimir las controversias entre poderes del Estado. En Chile tenemos la decla-

---

14 Sobre el sentido del “accountability” puede verse nuestro Ideas & Propuestas N°12: “Reforma del Estado y Rendición de Cuentas”, Fundación Jaime Guzmán, 13 de agosto de 2008.

ración de inhabilidad de algunas autoridades; la existencia de un Tribunal Constitucional; la existencia de Contraloría General; la interpelación parlamentaria; el derecho de acceso a la información y documentación pública; y la exigencia de suscribir declaraciones de patrimonio e intereses de autoridades y altos funcionarios públicos. Mención especial merece el juicio político o acusación constitucional a las más altas autoridades del país. La acusación constitucional es uno de los mecanismos que permite al Congreso corregir eventuales abusos de altos funcionarios y así restringir el enorme poder del que dispone el Gobierno en una forma de gobierno presidencialista. El hecho de estar radicado en un poder del Estado distinto al Ejecutivo es precisamente lo que lo hace un procedimiento valioso para hacer efectiva la responsabilidad de los altos servidores públicos.

En los países fuertemente presidencialistas, donde el poder ejecutivo se alza con una gran autonomía frente a los demás poderes del Estado, estos mecanismos permiten diversos grados de responsabilización o “accountability político”, y en la medida que están destinados a controlar y limitar a los gobernantes cobran una particular relevancia para contener el poder del Ejecutivo.

En suma, haciéndonos eco de lo recién expuesto, consideramos que sería positivo moderar el poder presidencial, aunque sin cambiar las características centrales del presidencialismo, modificando algunas atribuciones de la presidencia que nos parecen excesivas y, además, perseverar en la lógica de profesionalización de la burocracia estatal y de exigir una mayor rendición de cuentas, circunstancias que comienzan a insinuarse en el debate público.

Con relación a las atribuciones excesivas del presidente para incidir en el ambiente legislativo, nos parece pertinente restringir el campo donde el presidente tiene atribuciones exclusivas para iniciar un proyecto de ley, por ejemplo, en la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios públicos. Además, promover, como lo ha hecho la Alianza a propósito de la discusión del proyecto de ley sobre modernización y calidad de la política, que la declaración de urgencias del Ejecutivo sea una proposición sobre la cual deba pronunciarse el Congreso aceptándola y calificándola o bien rechazándola.

Con relación a la profesionalización de la burocracia estatal, nos parece adecuado todo lo que pueda avanzarse en someter a la Alta Dirección Pública al mayor número de servicios y agentes públicos. Por otra parte, nos parece muy relevante mantener y profundizar las prerrogativas del Congreso, y del Se-

nado en particular, para concurrir a prestar su aprobación, con altos quórum, al nombramiento de cargos públicos relevantes que realiza el Ejecutivo, por ejemplo, de los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, de los consejeros del Banco Central y, más recientemente, de los miembros del Consejo para la Transparencia. Este es un sistema de designación que implica una injerencia del poder legislativo en la administración de la burocracia estatal, facultad tradicionalmente privativa de los presidentes, pero que permite regular la discrecionalidad de decisión del Ejecutivo y que estimula la búsqueda de consensos en torno a los méritos personales más que a los antecedentes políticos de los candidatos.

Finalmente, en la lógica de promover una mayor rendición de cuentas, nos parece, por ejemplo, necesario evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de los distintos programas presupuestarios y muy especialmente los resultados e impacto logrados con su implementación<sup>15</sup>. Esta tarea no puede llevarse a cabo al interior del gobierno. Hay que avanzar en el control independiente del resultado e impacto de las políticas públicas implementadas. Se propone fortalecer las atribuciones del Congreso Nacional para que pueda hacerse cargo, particularmente a través de su Oficina de Presupuesto, de evaluar selectivamente los resultados y el impacto de los programas gubernamentales, especialmente de los múltiples programas sociales existentes, tarea que hoy la Dirección de Presupuesto encarga a un panel de expertos. La evaluación de programas dispone hoy en nuestro país de suficiente masa crítica como para que esta tarea, además, sea lícita a privados. De esta forma el Congreso disminuiría la asimetría hoy existente con el Ejecutivo en la discusión presupuestaria y, asimismo, se avanzaría en el aseguramiento de una evaluación de resultados realmente autónoma.

---

15 Esta propuesta ya fue planteada anteriormente en Ideas & Propuestas N°12: “Reforma del Estado y Rendición de Cuentas”, op. cit.

## Nueva institucionalidad en materia de familia

• 14 de enero de 2009 •

*Reconocer el valor de la familia en la sociedad y la importancia de un buen desarrollo de ésta como un todo y el de cada uno de sus integrantes, permite mejorar la calidad de vida de las personas y el nivel de satisfacción de sus habitantes. La familia requiere de una acción protectora decidida y eficaz por parte del Estado y del conjunto de la sociedad, incluyendo la creación de un nuevo órgano estatal, desde el cual se genere una política en beneficio de todas las familias, dejando la mirada asistencialista actual que sólo protege a aquéllas de escasos recursos.*

Nuestra Constitución Política, a partir de su Artículo 1, pone a la persona en el centro del ordenamiento jurídico y designa a la familia como la base de toda la construcción social, consagrándola como “el núcleo fundamental de la sociedad”. Lo anterior se explica porque la familia es la sociedad necesaria donde las personas inician y aprenden su relación con otros, para enfrentar un futuro de relaciones más complejas y numerosas, todas las cuales está llamado a regular el Derecho.

Más aún, el inciso quinto de la misma norma anterior establece como deber fundamental del Estado “dar protección a la población y a la familia” y “promover el fortalecimiento de ésta”.

Pese a la importancia y trascendencia para la vida del país, es muy poco lo que hace el Estado y las políticas públicas, desde un punto de vista de acción meditada, integral y programada, con relación a la familia. En general, se trata siempre de medidas destinadas a cada uno de los individuos que conforman la familia, vistos de forma independiente, pero no a la familia entendida como aquel núcleo sobre el que la Constitución Política apoya todo el orden social.

Cuando se tiene un norte común, es posible que los programas y políticas públicas se orienten hacia un mismo fin, independiente de cómo ellas se ejecuten con relación a sus destinatarios. De ese modo, si de verdad reconocemos el fortalecimiento de la familia y las relaciones entre sus miembros como uno de los fines del Estado, la labor del SERNAM o del SENAME, entre otros, deberán estar enfocados no sólo a la mujer y a los niños por separado, como es el caso actualmente, sino que a ellos mismos, pero entendidos como miembros de una familia dentro de la cual deben fortalecerse los vínculos y generarse una base interna de apoyo mutuo.

Desde un punto de vista mundial, la protección de la familia es un objetivo común, reconocido por organizaciones de diversa índole. Así, se consagra su reconocimiento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, donde se la reconoce como “*el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*”<sup>1</sup>. Es decir, la familia, como tal, es una institución social, no sólo digna de protección, sino que es deber del Estado y de la propia sociedad civil brindarle dicha protección contra

---

1 Art. 16/3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

todo tipo de acciones o políticas que pretendan destruirla o menoscabarla, y prestarle ayuda en todo lo que requiera para su desarrollo y cumplimiento de su misión.

Por otro lado, la Carta de los Derechos de la Familia, del Pontificio Consejo para la Familia, establece dentro de sus considerandos que *“los derechos de la persona, aunque expresados como derechos del individuo, tienen una dimensión fundamentalmente social que halla su expresión innata y vital en la familia”* y, a partir de aquello, desarrolla los derechos que son considerados como fundamentales para las familias. Adicionalmente, agrega un mandato a la comunidad entera, estableciendo que *“la sociedad, y de modo particular el Estado y las Organizaciones Internacionales, deben proteger la familia con medidas de carácter político, económico, social y jurídico, que contribuyan a consolidar la unidad y la estabilidad de la familia para que pueda cumplir su función específica”*<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de las declaraciones anteriores, la primera pregunta que nace responder es ¿qué se entiende por familia?; ¿debe tener algún tipo de características específicas aquella familia que la Constitución Política reconoce como “núcleo fundamental?; ¿el Estado debe proteger y, además, fortalecer cualquier tipo de familia?; ¿puede discriminar el Estado al promover o dirigir políticas públicas hacia ciertos tipos de familia y no hacia otros?; etc. Pues bien, es aquí donde empiezan los problemas ya que, dependiendo de la concepción que se tenga de la persona humana, los conceptos de familia van a ser más o menos amplios en cuanto a quiénes se entienden incorporados dentro de ella. Sin embargo, el ideal de familia –al cual todo mundo aspira lograr y conservar– es lo que la tradición occidental ha entendido como aquel grupo que está compuesto por un padre, una madre y sus hijos, unidos en matrimonio.

Reforzando lo anterior, de las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se desprende claramente el concepto de familia a la cual da protección la Constitución. En efecto, Evans sostiene que “el fundamento legal de la familia es el matrimonio” y para Diez “La legislación sí debe tender a que marido y mujer vivan juntos, con sus hijos”<sup>3</sup>.

---

2 Pontificio Consejo para la Familia: “Carta de los derechos de la familia presentada por la Santa Sede a todas las personas, instituciones y autoridades interesadas en la misión de la familia en el mundo contemporáneo”, Vaticano, 22 de octubre de 1983.

3 Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de Chile, sesión 191, p.12.

En el mismo sentido se han pronunciado diversos constitucionalistas, al afirmar “dentro del espíritu y la letra de la Constitución, la familia a la que en primer término el ordenamiento jurídico debe proteger y propender a su fortalecimiento es aquella que se basa en el matrimonio indisoluble, debiendo, por lo tanto, discurrirse todos los medios que se encaminen a objetivo tan trascendental”<sup>4</sup>; “siendo la familia el fruto de la decisión libre y soberana de un hombre y una mujer unidos en matrimonio, y cuya unión engendra hijos, es una comunidad anterior al Estado y cuyo conjunto lo configura a éste y, en consecuencia, a éste (el Estado) solo cabe reconocerla, protegerla y fortalecerla, desde que la familia es el núcleo material que la sustenta y vivifica”<sup>5</sup>.

No nos detendremos a analizar todas las distintas acepciones que existen respecto del concepto de familia, las tendencias modernas –inspiradas muchas por ideologías que se asumen a sí mismas como progresistas-, ni enfrentar las críticas al concepto tradicional, sino que partir del supuesto de que creemos que la familia que debe ser objeto de protección, y además de fomento y fortalecimiento por parte del Estado, es aquella ideal en cuanto estructura, la que está organizada de mejor manera para asegurar la formación afectiva, valórica y, en general, para el cultivo de las virtudes humanas requeridas para la vida en sociedad; es decir, donde existe un padre y una madre, llamados a complementarse en la formación de los hijos. Aclaramos que lo anterior, es sin perjuicio de reconocer otros tipos de familia, cuyos integrantes requieren de protección y ayuda, pero que el Estado no puede estar llamado a fomentar ni fortalecer, sino sólo a apoyar.

### **Radiografía de la familia en Chile**

La forma de organización y estructura de las familias chilenas ha ido variando en el tiempo. La composición de la población en Chile ha pasado de ser mayoritariamente joven a una situación en la cual cada día disminuye más el número de nacimientos y se aumenta la esperanza de vida, con el consecuente envejecimiento de la población. Esto se refleja en la existencia de familias compuestas por más integrantes mayores de 60 años y, al mismo tiempo, menos niños.

---

4 Silva Bascañán, Alejandro: “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p.42.

5 Soto Kloss, Eduardo: “La familia en la Constitución Política”, Revista Chilena de Derecho Vol.21 N°2, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, p.225.

Sin perjuicio del cambio demográfico antes señalado que, sin duda, impacta en la composición de las familias, existe otro tipo de modificaciones generadas por la adaptación de la familia frente a nuevos escenarios económicos, políticos y sociales. De este modo, podemos observar una disminución en el número de matrimonios y de hijos por familia, un aumento de las convivencias y un aumento de los hijos nacidos fuera del matrimonio, entre otros.

Lo anterior llevó a que en el Censo 2002 se dejara de hablar de “familias chilenas”, para pasar a los “hogares familiares”<sup>6</sup>, que reflejan el 82,1% del total de los hogares y concentran el 91,7% de la población.

Del total de familias chilenas, la encuesta Casen 2006 muestra que el tipo más numeroso es la familia biparental, con ambos padres presentes, constituyendo el 61,2%. En el 25,6% de las familias está presente solo el padre o solo la madre (monoparentales) y la diferencia, 13,2%, corresponde a familias unipersonales, es decir, formadas por una sola persona.

### **Evolución de los tipos de familias, 1990-2006 (distribución porcentual)**

	1990	2006
Familias sólo con padre o madre	22,2	25,6
Familia con padre y madre	67,3	61,2
Familias unipersonales	10,5	13,2

Fuente: CASEN 2006

Como se aprecia en el cuadro anterior, el número de familias con ambos padres ha tenido una disminución importante en los últimos años, pasando a aumentar aquellas familias uniparentales o en las que sólo hay padre o madre.

---

<sup>6</sup> Estos son aquellos donde el jefe de hogar está acompañado por parientes directos, otros parientes o no parientes.

Adicionalmente, de las familias anteriores sólo el 47,8% corresponde a hogares donde padre y madre están casados, según datos de 2006, reflejando una disminución de los hogares matrimoniales de un 16,2% respecto de los datos de 1990.

Respecto al tamaño de las familias, éstas han disminuido en cuanto a su número de integrantes, pasando de 3,6 miembros en promedio en 1990, a 3,3 en 2006, dado, especialmente, por la disminución en el número de hijos.

### La familia como sujeto de políticas públicas

Dada la amplitud de los temas que se relacionan con las familias, obviamente cada uno de los organismos y servicios del Estado se relaciona de forma directa o indirecta con ellas. Desde ese punto de vista, no se puede hablar de desprotección en materia de vivienda, justicia, salud, entre otras, pero nuevamente no se trata de un problema visto de forma integral sino que, exclusivamente, desde un único punto de vista.

En el cuadro que sigue se puede apreciar, por área, cada uno de los servicios y organismos del Estado más relacionados con la problemática social que se puede apreciar desde la perspectiva de familia.

Dimensión	Instituciones
Justicia	Ministerio de Justicia Registro Civil e Identificación Servicio Electoral Servicio Nacional de Menores Ministerio Público Defensoría Penal Pública Gendarmería de Chile Carabineros de Chile Policía de Investigaciones Fondo Nacional de la Discapacidad Corporación Nacional Indígena Dirección de Movilización Nacional Corporación de Asistencia Judicial Tribunales de Familia Servicio Nacional de la Mujer Dirección del Trabajo

<b>Dinámica Familiar</b>	<p>Servicio Nacional de la Mujer  Servicio Nacional del Adulto Mayor  Fundación Prodemu  Servicio Nacional de Menores  Instituto Nacional de la Juventud  CONACE  Ministerio de Planificación</p>
<b>Salud</b>	<p>Ministerio de Salud  Servicios de Salud  Redes de atención primaria  Municipios  Hospitales  Fondo Nacional de la Discapacidad  Superintendencia de Salud  Fondo Nacional de Salud</p>
<b>Educación</b>	<p>Ministerio de Educación (y sus organismos dependientes Junaeb, Junji)  Fundación Integra  Municipios  Corporaciones de Educación</p>
<b>Habitabilidad</b>	<p>Ministerio de la Vivienda  Servicios de Vivienda y Urbanismo  Comisión Nacional de Medio Ambiente  Ministerio de Bienes Nacionales  Superintendencia de Electricidad y Combustibles  Superintendencia de Servicios Sanitarios</p>
<b>Trabajo</b>	<p>Ministerio del Trabajo  Dirección del Trabajo  Superintendencia de Seguridad Social  Subsecretaría de Previsión Social  Ministerios de Agricultura  Ministerio de Economía  Servicio Nacional de Pesca  Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario  Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social  Corporación Nacional de Fomento  Servicio de Cooperación Técnica  ProChile  Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</p>

<b>Ingresos</b>	Banco Central Ministerio de Hacienda Ministerio de Planificación Superintendencia de Bancos Superintendencia de Seguridad Social Instituto Nacional Provisional SERNAC Servicio de Impuestos Internos Tesorería General de la República
<b>Cultura, tiempo libre y entretenimiento</b>	Ministerio de Cultura División de Organizaciones Sociales Servicio Nacional de Turismo Instituto Nacional del Deporte Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos

Fuente: Biblioteca del Congreso 2008

Sin perjuicio de lo anterior, en general, en todo ámbito nos encontramos con una postura más reactiva que propositiva en cuanto a las políticas que se siguen en torno a la familia. Se enfrentan los problemas de pobreza, falta de educación y de vivienda, casos de violencia intrafamiliar, entre otros, pero no se toman las medidas para prevenir que ellos ocurran.

Además de lo anterior, en las políticas públicas actuales no se tiene presente el factor territorial. Es decir, las decisiones son tomadas centralmente y las medidas se aplican por igual a todas las familias, sin considerar la amplitud de nuestro territorio y la existencia de formas de vida y costumbres muy disímiles. Es necesario, entonces, que exista una descentralización en la forma en la cual se programan y ejecutan las políticas públicas relacionadas con las familias, adaptándose a cada una de ellas las realidades y particularidades territoriales, étnicas o de otra índole.

Otro aspecto importante, es que hasta hace pocos años las políticas públicas en nuestro país estaban dirigidas hacia cada uno de los individuos que conforman la familia, sin tomarlos en consideración en su conjunto. En el último tiempo, dicha tendencia se ha tratado de ir disminuyendo con la implementación del Sistema de Protección Social. Se trata de un *“mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda*

*su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso*<sup>7</sup>.

Mideplan es el organismo encargado de promover el desarrollo del país con integración y protección social de las personas, lo que hace a través del Sistema de Protección Social señalado. Dicho sistema hace referencia a las familias en cuanto uno de sus objetivos es superar la pobreza, las desigualdades y las discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a las familias y a las personas.

Sin embargo, el primer problema surge al preguntarnos qué entiende por familia el Sistema de Protección Social. Para la Ficha de Protección Social, se entiende por familia: *“una persona o grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, y que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común”*<sup>8</sup>.

Como se puede apreciar, se trata de un concepto de familia muchísimo más amplio del tradicional y que sólo se reduce a la cohabitación y la existencia de un presupuesto común. Se hace evidente que el fortalecimiento de la familia como misión principal del Estado se aleja bastante de este concepto que no se focaliza en el vínculo de parentesco entre los integrantes ni en la presencia de un matrimonio, sino sólo en un elemento práctico, accidental y, muchas veces pasajero, convirtiéndolo en un concepto precario y equivocado como fundamento para el diseño de cualquier política pública dirigida a la familia. En efecto, esta definición puede llevar al absurdo de considerar familia a un grupo de estudiantes de provincia que se agrupan bajo un mismo techo durante el año lectivo para compartir gastos.

Por otro lado, la acción de Mideplan sólo se concentra en la superación de la pobreza, situación en la que, afortunadamente, no se encuentra la mayor parte de las familias del país. Por lo tanto, hay una gran cantidad de familias que quedan al margen de protección específica por parte de algún órgano estatal y que no son consideradas como beneficiarias a la hora de planificar políticas sociales ni, menos, como un grupo que debe ser especialmente fortalecido.

---

7 Descripción del Sistema de Protección Social en <http://www.mideplan.cl>

8 Ministerio de Planificación: “Apuntes de protección social N°2”, Santiago de Chile, agosto de 2006.

Finalmente, otro problema que se presenta es la dispersión que hay en cuanto a la dependencia de los servicios públicos que tienen relación con las familias. Así, el Sernam depende de Mideplan, el Senama del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Sename del Ministerio de Justicia y así muchos más. Obviamente, esto provoca que sea muy difícil lograr la coordinación y una actuación en todos ellos encaminados hacia el mismo fin.

Como solución a estos problemas esbozados, parece necesaria la articulación de un ente que sirva de coordinador y canalizador de las acciones que son llevadas a cabo por los distintos organismos y que se encargue de velar porque exista una verdadera política de familia en el país.

### **Nueva institucionalidad en materia de familia**

Entendiendo que la familia es la base en la cual se sustenta el orden social y que, como tal, es necesario que existan políticas públicas orientadas a lograr su máximo desarrollo, pareciera razonable que algún ente del Estado se encargue especialmente de coordinar las políticas sociales relacionadas con la familia, estableciendo un marco de acción común y encaminarse a un mismo fin: su fortalecimiento y el máximo desarrollo -material y espiritual posible- de cada uno de sus integrantes.

La necesidad de esta nueva institucionalidad se basa, fundamentalmente, en la existencia de esa finalidad común de las políticas públicas antes mencionada. En la práctica, esto debiera traducirse en que, por ejemplo, ante un caso de violencia intrafamiliar, no solo la víctima directa sea atendida y asistida por el Estado, sino que haya una preocupación por los hijos de la víctima y también por el agresor, extendiendo el análisis de la situación lo máximo posible. Es decir, determinar si la causa de la violencia radica solo en alguna patología del agresor o también ha influido el medio en que viven, las condiciones de su vivienda, la realidad laboral de la familia, etc. De esa forma, los problemas se atacan en su integridad y con la finalidad de rehabilitar esa familia golpeada y evitar que situaciones como esa se sigan produciendo.

Ahora bien, el problema está en determinar qué tipo de ente estatal sería el más apropiado para llevar adelante esta tarea. Las opciones principales son dos: crear un Servicio Público dedicado a la Familia o, bien, un Ministerio de Familia.

La creación de un servicio público, por su parte, debiera tener un directivo máximo con rango de ministro y un Consejo Directivo en el que participen ministros de Estado de distintas carteras que, en su conjunto, elaboran la política pública.

Este sistema presenta como beneficio que involucra en la elaboración de la política a un número mayor de actores responsables de su aplicación, por lo que las decisiones pueden ser consideradas más acertadas al tener información de primera fuente y la aplicación de las políticas es controlada de mejor manera. Por otro lado, se produce una mejor coordinación entre los distintos órganos que tienen influencia en este tema, controlando además los impactos asociados.

A pesar de lo anterior, en la práctica se ha constatado que los Consejos de Ministros son bastante ineficientes ya que, por una parte, se envían terceros representantes que no son quienes mejor dominan los temas y, por otra, las decisiones relevantes son tomadas por cada Ministerio de forma individual, de modo que la coordinación buscada no termina siendo tal. Además, los múltiples servicios públicos relacionados más directamente con el tema de la familia seguirían dependiendo de cada uno de los ministerios respectivos, por lo que la coordinación sería aún más difícil.

En cuanto al Ministerio de Familia, éste, por definición, es un órgano colaborador del Presidente de la República en un área de actividad, que en este caso sería la familia como destinatario de políticas públicas. A través de esta figura lo que se hace es crear una Secretaría de Gobierno encargada de elaborar políticas, planes y programas. Esta solución presenta el beneficio que la política puede irse desarrollándose por área o ámbito de acción. Asimismo, una de las ventajas es que solo existiría una autoridad responsable de diseñar las políticas desde una perspectiva de familia, administrar y ejecutar dichas políticas, y que estaría desconcentrada territorialmente a través de los Seremis.

La alternativa que parece más adecuada es la creación de un Ministerio de Familia, de modo que exista un solo ente encargado de la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas relacionadas con la familia.

Para hacer más eficiente la gestión y coordinación, debiera cambiarse la dependencia de diversos servicios públicos desde el ministerio donde se encuentran radicados actualmente hasta el Ministerio de Familia. Tal debiera

ser el caso del Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, parte del Servicio Nacional de Menores, el Instituto Nacional de la Juventud, entre otros.

Por otra parte, debiera establecerse una labor de coordinación y cooperación necesaria entre distintos Ministerios y el Ministerio de Familia, de modo que todas las políticas públicas relacionadas con la familia se encaminen hacia un mismo objetivo, que debiera ser su fortalecimiento y mejor desarrollo de cada uno de sus miembros.

Sin duda, se trata de una gran reforma y de un cambio en el modo de enfrentar las políticas públicas en nuestro país, pero teniendo en cuenta que la misma Constitución reconoce como base fundamental de la sociedad a la familia, el Estado no puede desconocer dicha declaración y llevar a cabo todas las medidas que sean necesarias para protegerla y fortalecerla.

Solo en la medida que nuestro país tenga una sólida base familiar y que todos los entes del Estado encaminen su actuar hacia su fortalecimiento, la sociedad se desarrollará de forma más sana y completa, pudiendo estar en mejor pie para superar el sinnúmero de dificultades a las que actualmente se ve enfrentada.



Temas Económico - Sociales



## Nuestro sistema tributario en el contexto de las políticas de protección social

• 12 de marzo de 2008 •

*La existencia de un diseño que permita el reintegro de los pagos de IVA a las familias de menores recursos aumentaría la progresividad de este impuesto además de simplificar nuestra estructura tributaria, permitiendo avanzar hacia un sistema basado en el impuesto al gasto. Para tales efectos, es posible diseñar un sistema en que las familias lleven contabilidad sobre sus impuestos como entidad conjunta, deduciendo un porcentaje de gasto o consumo presunto y en base a esa presunción rembolsar el pago de IVA correspondiente. Por su parte, un diseño como este alinearía los criterios que siguen las políticas de protección social y de nuestro sistema tributario, en circunstancias que el primero se focaliza en base a instrumentos de focalización en que el hogar y/o grupo familiar es el factor relevante y los segundos se devengan de manera individual.*

Frente la pregunta de por qué existen los impuestos, la respuesta intuitiva es que a cambio de esos pagos hechos por las personas al Estado, éste provee de ciertos bienes y servicios de uso público y común. Tal dimensión, preponderante, obliga una prudente relación entre la cantidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el Estado y el monto de aquellos cobros. De aquí se desprende la importancia que tiene la eficiencia y eficacia en el gasto, elementos que no pueden ser analizados de manera independiente a los sistemas tributarios.

Ahora bien, una segunda dimensión del origen y justificación de los impuestos dice relación con la necesidad de redistribuir el ingreso. Aún cuando esta idea tiene cierta aceptación, existe evidencia suficiente para afirmar que la mayor relevancia de los sistemas tributarios no se encuentra ahí.

En el contexto de una propuesta de reforma a nuestro sistema tributario, Fontaine y Vergara (1997) concluyen que para lograr redistribuciones de ingresos efectivas hay que poner el énfasis en la eficacia y eficiencia de la recaudación y en la focalización del gasto social, dejando en segundo plano la discusión sobre la dimensión redistributiva de los impuestos, cuya efectividad en estas materias es sumamente limitada<sup>1</sup>.

Considerando lo anterior, la pregunta correcta de responder es cómo obtener la recaudación necesaria al menor costo posible. Al respecto, existe acuerdo en que los sistemas tributarios deben promover el ahorro, ser poco distorsionadores y no incentivar la evasión. Bajo esos parámetros, lo óptimo sería avanzar hacia el impuesto al gasto, liberando de este pago al capital y a la renta.

Si llevamos esto a la práctica, lo correcto sería acentuar el impuesto al valor agregado en desmedro del impuesto a las personas y a las empresas (al menos a las reinversiones)<sup>2</sup>. Sin embargo, existe la idea de que aquellos países cuyos ingresos fiscales provienen en su mayoría del impuesto al consumo imponen una tremenda carga a aquellas familias más pobres ya que ellas consumen la mayor parte de sus ingresos, siendo un esquema tributario regresivo.

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Tanzi (1996).

<sup>2</sup> La discusión sobre un posible *trade off* entre el impuesto pagado por las personas y las empresas tiene efectos reales que son menores. Dada la estructura de nuestro sistema tributario, los impuestos pagados por las empresas son un crédito tributario para los dueños de esas empresas (socios o accionistas), el que es devengado de su global complementario. Lo anterior significa que, tarde o temprano, el impuesto a la renta de Tera categoría sea soportado por las personas, existiendo ganancias exclusivamente por el pago diferido del impuesto.

Tal disyuntiva y, por ende, la conveniencia de un sistema de ese tipo, resulta tremendamente relevante cuando analizamos la composición de los ingresos tributarios de nuestro país. Para 2007, el impuesto al valor agregado representó el 47,7% del total de los ingresos tributarios del Estado y un 32% de los ingresos generales de la Nación<sup>3</sup>.

Pero la validez del argumento anterior es de carácter teórico, existiendo fuertes cuestionamientos desde el punto de vista empírico. En base a cifras del Value Added Tax (VAT) en Estados Unidos, Metcalf (1994) concluye que si las mediciones de pobreza y la identificación de los ricos y pobres es correcta y consideramos la dimensión intertemporal de los impuestos en el contexto del ciclo de vida, un impuesto de tasa plana aplicado al consumo no es regresivo y es soportado proporcionalmente por toda la población. Lo anterior se debe a que el análisis estático del impacto redistributivo de un impuesto al consumo desconoce la movilidad económica que tienen las personas durante su vida, desconociendo, por tanto, las decisiones óptimas de consumo de acuerdo a su ingreso permanente<sup>4</sup>. Además, sugiere algunas modificaciones que aumentarían la progresividad del impuesto, tal como eximir el pago de dividendos hipotecarios a los sectores más pobres de la población<sup>5</sup>. Por su parte, Engel *et al.* (1999) muestran que el impacto regresivo del IVA es sumamente limitado. Esta conclusión se desprende de analizar el efecto redistributivo total de los impuestos, vale decir, después de que el Estado ha gastado sus ingresos tributarios. Respecto del IVA, si bien podríamos decir que es un impuesto regresivo en cuanto a sus efectos directos (una vez cobrado el impuesto pero antes de efectuado el gasto social), una vez que incluimos el gasto social dentro de los ingresos de las familias más pobres, tal efecto desaparece, por cuanto son estas familias las que reciben la mayor parte de esa recaudación tributaria.

Aclarado el limitado efecto regresivo del IVA y habiendo desmitificado el potencial perjuicio que este tipo de cargas tributarias tendría sobre los más pobres, es posible diseñar mecanismos que hagan del IVA un impuesto progresivo, los que además reforzarían notablemente la eficiencia de las políticas

---

3 Estimaciones en base a Informe de Ingresos Tributarios de 2005 y el Informe de Finanzas Públicas de 2007 elaborado por Dipres. El resto de los ingresos provienen del cobre (\$4 billones, 18% del total de ingresos), del impuesto a la renta (\$4,89 billones, 21% del total) y de otros tributos e ingresos.

4 Ver Modigliani y Brumberg (1954)

5 El autor destaca el hecho de que esas modificaciones a favor de la progresividad del impuesto implican un costo desde el punto de vista de los ingresos tributarios.

de protección social, dando mayor autonomía a los sectores más desprotegidos de la población.

Al respecto, la existencia de un diseño que permita el reintegro de los pagos de IVA a las familias de menores recursos cumpliría tal objetivo. Para tales efectos, es posible diseñar un sistema en que las familias lleven contabilidad sobre sus impuestos como entidad conjunta. Obviamente, resulta imposible llevar una contabilidad completa como lo hacen las empresas, las que registran todas las compras y ventas implicadas en sus procesos productivos, pero en base a los ingresos familiares es perfectamente posible deducir un porcentaje de gasto o consumo presunto (tal como se hace en el caso de la renta de los independientes) y en base a esa presunción rembolsar el pago de IVA correspondiente.

Un diseño de este tipo no debiera sorprendernos en absoluto. Si consideramos que el cobro de impuestos es la manera en que el Estado financia los bienes y servicios que debe proveer a la población y que la protección social es un elemento fundamental de esas tareas, entonces nuestro sistema tributario debiera seguir los mismos patrones de focalización que nuestro sistema de protección social.

En este sentido, resulta difícil conciliar la actual estructura tributaria, sobre todo en lo referido al impuesto al gasto, con el esquema de focalización que sigue nuestro sistema de protección social. De este modo, existe una tremenda contradicción en términos de que los impuestos se pagan de manera individual y la focalización social se hace en base al concepto de grupo familiar.

El principal instrumento de focalización del gasto social en Chile es la Ficha de Protección Social. Si bien éste se centra en la vivienda como unidad de caracterización, considera los núcleos familiares al interior de ella y, en general, apunta a criterios grupales en la asignación de recursos. Tal instrumento es utilizado para entrar al sistema Chile Solidario (puerta de entrada preferencial para beneficios como el subsidio de agua potable, subsidio único familiar, pensiones asistenciales, etc.) para acceder al Fondo Solidario de Vivienda (I y II), a la subvención escolar preferencial, al sistema de salud a través de Fonasa<sup>6</sup>, etc. Además, el concepto de familia o grupo familiar se encuentra presente de manera indirecta en la focalización de muchos otros

---

6 Para entrar al fondo A de Fonasa es necesario acreditar indigencia según Ficha de Protección Social.

beneficios sociales, considerando el número de cargas familiares y otros indicadores similares.

Lo anterior evidencia una notable falta de consecuencia entre nuestro sistema tributario y las políticas de focalización del gasto social. Primero, porque se desestima la opción de ocupar los tributos como instrumento de focalización en sí mismos<sup>7</sup> y, segundo, porque los criterios de uno y otro no se condicen en su diseño.

La idea de devolver el IVA a las familias de menores ingresos ya había sido propuesta por Claro y Asociados. En su Proposición de Reforma de la Estructura Tributaria Chilena (diciembre 2001), estiman que una devolución de UF 1,17 al mes cubre el IVA soportado por las familias pertenecientes al primer quintil, en un contexto de un IVA de 20%<sup>8</sup>.

De manera general, es perfectamente posible aplicar un sistema en que las familias tengan la opción de llevar su contabilidad de manera conjunta<sup>9</sup>. Esto incluye a ambos cónyuges y los hijos menores de 18 años o menores de 25 en caso de que se encuentren estudiando. Aparte de la devolución mensual de IVA en base a la estimación de gasto presunto a aquellas familias de menores ingresos, la que puede ser de 100% para el primer quintil y parcial para el segundo y tercero, es posible ocupar el mismo diseño para otorgar devoluciones directas por el pago de prestaciones médicas y el pago de dividendos por compra de viviendas habitacionales, por ejemplo<sup>10</sup>.

Ahora bien, surge el desafío de cómo lograr que familias de bajos recursos, incluyendo a indigentes y pobres no indigentes (según parámetros de CEPAL), logren llevar contabilidad sobre sus ingresos y gastos. Tal como se mencionaba antes, la idea de calcular un consumo o gasto presunto que permita deducir la devolución de IVA pertinente es perfectamente posible. La información necesaria se puede obtener de la Ficha de Protección Social para quienes no tengan

---

7 Nunca se ha hecho el intento de aplicar tasas de impuesto negativas para los más pobres.

8 La propuesta considera aumentar el IVA a un 20% e imponer impuestos específicos al consumo de aquellos bienes que generan externalidades negativas. Para mayor información ver <http://www.claroyasociados.cl/papers/Reforma%20%20Chilena%20resumen.pdf>

9 Esto independiente de su nivel socioeconómico.

10 En el caso de las prestaciones médicas la devolución es solo sobre el monto del copago que se encuentre afecto. Para el caso de los dividendos, la devolución corresponde solo al remanente del crédito de 65% del IVA soportado por las constructoras.

rentas formales que declarar, según el grupo Fonasa para quienes no se tenga esa información o bien, directamente, del Servicio de Impuestos Internos para quienes paguen impuesto de segunda categoría o global complementario.

Un diseño como éste nos permitiría simplificar notablemente nuestro sistema tributario, avanzando hacia un mayor impuesto al gasto, pero manteniendo la progresividad y eficiencia del sistema<sup>11</sup>.

Sin embargo, y a pesar del avance que significaría una medida como la propuesta, la única manera de mejorar la calidad de vida de los más pobres es a través de un gasto social eficiente y bien focalizado.

## Referencias

- Claro y Asociados (2002).  
<http://www.claroyasociados.cl/papers/Reforma%20%20Chilena%20resumen.pdf>
- Engel, E., A. Galéovic y C. Raddatz (1999). “Impuestos y Distribución del Ingreso en Chile: ¿Es Regresivo el IVA?” *Perspectivas*, 2.
- Fontaine, B. y R. Vergara (1997). “Una Reforma Tributaria para el Crecimiento”. *Estudios Públicos*, 67: 23-75.
- Melcalf, G. (1994). “Lifecycle vs. Annual Perspectives on the Incidence of a Value Added Tax”. NBER Working Paper N° 4619, enero.
- Modigliani y Brumberg (1954), “Utility Analysis and Aggregate Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data”, Rutgers University Press.
- Tanzi, V. y H. Zee (2000). “Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”. *IMF Working Paper WP/00/35*.

---

<sup>11</sup> Una de las grandes críticas de nuestro sistema tributario es su complejidad, la que en definitiva incentiva la evasión, generando importantes costos de recaudación y fiscalización.

## Subvenciones escolares: la verdadera razón de los problemas

• 26 de marzo de 2008 •

*El Ministerio de Educación cuenta con suficientes atribuciones e información para descubrir errores o fraudes de sus funcionarios o de los sostenedores. Corregirlos no depende de la creación de nuevos órganos de fiscalización o de entregarles mayores facultades a los ya existentes. La solución está en la simplificación del proceso de fiscalización, con responsabilidades claras y definidas y consecuencias para quienes no cumplen las normas. Los esfuerzos deben centrarse en los aprendizajes: esta es la variable que debiera determinar los premios a los establecimientos y a sus docentes, así como las sanciones a quienes no los logran.*

Durante las últimas semanas hemos sido testigos de la polémica generada por las irregularidades detectadas en el pago de subvenciones escolares en la Región Metropolitana en el período 2004-2007. Si bien Contraloría General de la República ha aclarado que las cifras involucradas –que suman alrededor de \$262.000 millones- no pueden ser consideradas como fraude, la falta de antecedentes que permitan identificar qué pasó con dichos recursos ha puesto en evidencia la existencia de graves problemas en la administración de las subvenciones al interior del Ministerio de Educación y demás organismos de su dependencia; y ha desarrollado desconfianza de la población hacia las autoridades ministeriales y demás actores involucrados en el proceso.

Sin entrar a calificar el actuar ni las opiniones de quienes se han visto vinculados en estas acciones, parece conveniente analizar si estos “errores” pudieran haber sido evitados, e identificar las medidas que pudieran ser integradas al proceso de manera de evitar que vuelvan a ocurrir situaciones de este tipo.

En general se concluye que el problema actual, que tanta discusión pública ha generado, corresponde a una mezcla de posibles irregularidades cometidas por algunos sostenedores, lo que es fuertemente potenciado por las faltas de eficiencia y eficacia al interior del Ministerio de Educación.

### Antecedentes del sistema de subvenciones

El sistema de financiamiento escolar consiste en la entrega de recursos a los establecimientos educacionales en base a la asistencia de los alumnos que se encuentran matriculados en ellos. El diseño del esquema permite a los estudiantes tener acceso a todos los establecimientos de su preferencia, sin restricciones derivadas del sector donde viven y sólo limitada por la capacidad física de estos colegios o sus proyectos educativos. De acuerdo a esto, es común que los estudiantes o sus familias se “muevan” hacia establecimientos cuyas características les son más valoradas (por calidad de aprendizajes, formación valórica, disciplina, ubicación, u otros), lo que se esperaba se tradujera en interés de los colegios por mejorar ya que de lo contrario se enfrentan a la pérdida de financiamiento.

Lamentablemente existen ciertos elementos –fuentes alternativas de financiamiento, subsidios cruzados entre colegios municipales, falta de información respecto a la calidad de los aprendizajes- que impiden que lo último ocurra con mayor fuerza; lo que explica, en parte importante, la existencia de

numerosos establecimientos de bajo rendimiento. A pesar de la relevancia que tiene comentar respecto de esos elementos e identificar propuestas que permitan mejorar el desempeño de los colegios de nuestro país; hacerlo en este documento nos alejaría de la problemática que se quiere destacar, por lo que su análisis será postergado para futuras publicaciones.

### ¿Qué tipos de “errores”?

Si bien la mayor atención de la opinión pública ha sido puesta en la supuesta falsificación de asistencia, la verdad es que la cifra cuestionada representa la suma de montos asociados a presuntos cheques duplicados, cheques cobrados y no contabilizados, y pagos indebidos; lo que deja en evidencia que se trata de temas de fiscalización no solamente desde el Ministerio de Educación hacia los sostenedores, sino que también y en forma importante, a falta de fiscalización de los procesos administrativos internos en el Mineduc.

Lo anterior es importante de aclarar para despejar algunas dudas respecto de las soluciones a proponer. Si bien algunos sectores han culpado de estas situaciones a la existencia de un sistema de pago a los colegios basado en la asistencia -con lo que se da a entender que modificándolo hacia el pago por matrícula pudieran evitarse las irregularidades comentadas-, es necesario considerar que las causas son bastante más complejas y se relacionan principalmente con el tipo y eficacia de la fiscalización que realiza el Ministerio de Educación y organismos asociados, y no al sistema vigente de financiamiento escolar.

Una situación similar se observa respecto del argumento que busca culpar de las irregularidades al esquema descentralizado vigente hoy en día. Una vez que se analizan las atribuciones y facultades con que cuenta actualmente el Ministerio de Educación, y las posibilidades reales que tenían de haber evitado el desorden que ahora se investiga parece curioso que algunos pensarán que dicha entidad pudiera ser más eficiente en administrar los establecimientos educacionales. Si bien cuesta entender que un organismo público carezca de información relativa al destino de cantidades tan altas (\$262 mil millones), más cuesta creer que a pesar de la evidencia que se ha dado a conocer, algunos defiendan ideas asociadas a las ventajas que pudieran existir de haber enfrentado la situación en forma centralizada. No se puede dejar de pensar en lo complicado que le sería a este organismo administrar directamente un número superior a 10.700 colegios, que hoy son gestionados por los municipios y los sostenedores privados.

## Respuesta: mejor –no mayor- fiscalización

Cuesta entender por qué se produjeron las mencionadas irregularidades cuando hoy existen elementos que debieran haber permitido evitarlas. En efecto, el Ministerio de Educación cuenta actualmente con suficientes atribuciones e información para descubrir oportunamente errores o fraudes producidos dentro de su cartera o bien por parte de los sostenedores u otros actores que participan en el proceso. Como contraparte a ello, los establecimientos educacionales se ven enfrentados a numerosas regulaciones y fiscalizaciones por parte de distintos organismos del Estado, llegando en casos a producirse duplicación de fiscalización de algunos aspectos, los que incluso pueden traducirse en rivalidades entre distintos estamentos que derivan en exigencias contradictorias entre distintos organismos.

Los aspectos examinados son de las más diversas áreas y, en algunas ocasiones, parecen excesivos y con costos innecesarios.

En el caso de los temas laborales, los establecimientos que reciben subvención son supervisados por la Inspección del Trabajo en los aspectos relativos al control y fiscalización de contratos, negociaciones sindicales, finiquitos, control y aplicaciones de normas legales, negociación y convenios colectivos, etc. Adicionalmente, los sostenedores deben enviar, en forma periódica, información al Ministerio de Educación relativa a los contratos de trabajo, los títulos profesionales de los docentes que trabajan en sus establecimientos, entre otros; para cumplir las normas establecidas en la LOCE respecto al personal docente idóneo y personal administrativo suficiente.

En lo referente a los requisitos del local los colegios deben acreditar que los inmuebles cumplen los requisitos establecidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, deben acompañar el certificado de recepción definitiva extendido por la Dirección de Obras Municipales de la comuna respectiva, deben acreditar que el edificio cumple con las condiciones exigidas por el Ministerio de Salud, el que además realiza en forma aleatoria visitas y fiscalizaciones a los baños y casinos de los establecimientos. Así también deben cumplir exigencias relativas al impacto acústico y vial que puedan generar los establecimientos. Toda la documentación debe ser presentada a la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) antes del 31 de Octubre del año anterior a aquel en que el establecimiento educacional iniciará su funcionamiento.

Similarmente existen fuertes controles a los aspectos financieros, tanto en lo relativo a los cobros de financiamiento compartido<sup>1</sup>, como a los ingresos provenientes de subvenciones. Los establecimientos educacionales deben entregar en Marzo de cada año al Ministerio de Educación la información referida a sus alumnos matriculados (identificados por RUT) y durante el año, cada mes, deben ir informando al mismo Ministerio respecto del promedio de asistencia efectiva (formulario de asistencia); lo que es fiscalizado en forma descentralizada por las Seremi respectivas, por medio de visitas aleatorias a los establecimientos para confirmar que la asistencia declarada en los documentos sea la real.

Estas visitas están reguladas e incluyen la fiscalización de múltiples y diversos aspectos, no sólo asistencia<sup>2</sup>. En aquellos aspectos en que se encuentren deficiencias, se inician “procesos de subvenciones” de acuerdo a lo que establece la Ley de Subvenciones, los que se traducen en sanciones de acuerdo a las faltas.

Todo lo anterior es adicional a la normativa relativa a los aspectos pedagógicos de los establecimientos educacionales.

Como es posible de observar, los antecedentes que tiene disponibles el Ministerio de Educación y sus organismos relacionados le hacen posible iden-

---

1 Fiscalizados por el Servicio de Impuestos Internos y por los Departamentos Provinciales de Educación.

2 El acta considera, entre otros aspectos: detalle del personal (número de funcionarios por área), matrícula y modalidades de enseñanza impartida, descripción de las jornadas y horarios, alumnos que no cumplen con la edad reglamentaria, cursos combinados y alumnos excedentes, detalle de matrícula y asistencia por curso el día de la visita (conteo de alumnos por sala y libros de clases), revisión de boletines de subvenciones versus libros de clases, revisión de certificados de nacimiento de los alumnos, libro de registro de salidas antes del término de la jornada escolar, planes de estudio y horas no realizadas (según libros de clases), idoneidad docente (títulos y habilitaciones), suficiencia de material didáctico, informe financiero, circular a apoderados por monto del financiamiento compartido para los 3 años siguientes (firmada por los apoderados), compromisos de pago de acuerdo a normas, verificar reglamento de becas y envío a dirección provincial, número de becas asignadas y lista con beneficiarios, revisión de los comprobantes de ingresos (según especificaciones y registro del número de boletas) y libro de contabilidad, condiciones de infraestructura (número de salas, capacidad autorizada, condiciones del local (bueno, regular, deficiente), revisión del informe sanitario de servicios higiénicos, mobiliario escolar (diseño adecuado o inadecuado). Adicionalmente, en el caso de la relación con los padres y apoderados, verifica la entrega de informes de gestión a apoderados, constata la existencia de centro de padres (nombre del presidente, dirección, curso, monto cuota centro de padres).

tificar situaciones irregulares en lo que dice relación no solamente con la asistencia, sino también con otros temas que han generado polémica en ocasiones anteriores (problemas de infraestructura, retrasos en pago de sueldos a docentes, etc.).

Conviene destacar, sin embargo, que a pesar que la información se encuentra disponible, no necesariamente está coordinada de forma que permita la identificación oportuna de problemas y, en este sentido, se pueden lograr mejoras. En efecto, los antecedentes respecto de la matrícula son centralizados en el Mineduc, quien recibe la información a principio de cada año, sin embargo, no es hasta la entrega de las actas de notas, a fin de año, cuando se vuelve a tener información respecto a la matrícula. Ello explica entonces la alta cantidad de alumnos que se encontrarían “duplicados” por aparecer matriculados en más un establecimiento, ya que ellos bien podrían haberse cambiado de colegio durante el año escolar –lo que no significa que ambos establecimientos reciban la subvención, ya que ésta se paga por asistencia; y a pesar de la doble matrícula, el alumno asiste sólo a uno de ellos. Pudieran identificarse formas simples para mejorar esto, solicitando a los colegios que hicieran entrega al segundo mes de iniciadas las clases, un nuevo informe de alumnos matriculados; lo que permitiría identificar a una gran cantidad de estudiantes que se “trasladaron” en el intertanto –ejerciendo el derecho de libertad de enseñanza que les asegura la Ley Orgánica Constitucional- y que no generan mayores consecuencias al sistema.

Tal como ocurre con la información de matrícula, en el caso de la asistencia pudieran agregarse elementos simples que permitieran mayor eficiencia en la fiscalización. Como se explicara, la asistencia es informada cada mes al Ministerio de Educación; sin embargo, esta información no especifica a los alumnos que se encuentran asistiendo sino sólo la cifra global, esto es, el porcentaje de la matrícula que asistió durante el respectivo mes. Evidentemente ello no permitiría identificar si los mismos alumnos están o no siendo contabilizados en más de un establecimiento. El registro de asistencia ligado a la identificación del alumno<sup>3</sup> permitiría reducir los riesgos de falsificación de asistencia. Además, si bien la información es enviada periódicamente al Ministerio, el organismo encargado de la fiscalización es la Secretaría Regional Ministerial, división de labores que complica también la identificación oportuna de proble-

---

<sup>3</sup> Cabe recordar que el Ministerio de Educación cuenta con la información de los RUT de los alumnos matriculados cada año en cada establecimiento educacional.

mas. También pueden implementarse cambios tecnológicos que faciliten esta fiscalización y que a pesar de sus altos costos sean beneficiosos.

Es fácil observar que las dificultades e irregularidades no dependen de la creación de nuevos organismos de fiscalización o de la entrega de nuevas facultades y atribuciones a los organismos ya existentes. La solución está más asociada a la simplificación del proceso de fiscalización, entregando responsabilidades claras y definidas así como consecuencias a quienes las asumen, y a quienes no cumplen las normas.

### **Propuesta: foco en calidad**

A pesar de la importancia que tiene la fiscalización del cumplimiento de las normas vigentes, es necesario destacar que ellas no aseguran el buen desempeño de los establecimientos escolares. En efecto, a pesar de contar con la infraestructura y equipamiento adecuados, cumplir correctamente con la legislación laboral, entregar oportunamente toda la información solicitada y mantener una alta asistencia de los alumnos; ello no se traducirá necesariamente en aprendizajes de calidad para los estudiantes. Es un error que el Mineduc centre tal cantidad de esfuerzos en revisar el cumplimiento de normas que muchas veces son innecesarias y que representan altos costos para quienes deben cumplir con la burocracia que generan.

Los esfuerzos en educación deben centrarse en forma clara y directa en los aprendizajes; esta es la variable que debiera determinar los premios a los establecimientos y a sus docentes. Los cambios que se requieren debieran ir en esta dirección: identificar los aprendizajes efectivos, estableciendo sanciones a los establecimientos que no los logran. Éste es el mecanismo que motivará a sus equipos directivos y docentes a innovar e implementar las mejores decisiones que los lleven a dichos resultados.

La propuesta de creación de la Agencia de Calidad de la Educación es un paso en la dirección correcta, ésta tendría la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales, basándose en indicadores aprobados previamente por el Consejo Nacional de Educación, teniendo cuidado en que se respete la autonomía con que deben contar los establecimientos para una gestión de educación de calidad.

## Radiografía al AUGE

• 9 de abril de 2008 •

*Hablar hoy de la reforma en salud se reduce a la implementación del AUGE, el cual no tendrá un impacto significativo mientras no modifique su enfoque curativo por uno preventivo, que mejore los hábitos y conductas de la ciudadanía, sobretodo considerando que el 50% del gasto total se concentra en tres enfermedades prevenibles. Además, de nada sirve otorgar atención prioritaria universal si la calidad es inferior a los estándares mínimos internacionales. Por ello, antes de sumar más patologías, se deben corregir los problemas de información, financiamiento, infraestructura, elección de patologías, así como fortalecer la atención de enfermedades no AUGE, la evaluación del plan y el número de hospitales autogestionados prometidos.*

En nuestra Constitución Política se asegura el derecho a la protección de la salud, en donde el Estado se compromete a otorgar el “(...) libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación del individuo”.

Para materializar este acceso libre e igualitario, el Gobierno, a fines del año 1999, definió los objetivos a lograr para el Bicentenario, el cual llevó por nombre “Objetivos sanitarios en salud para la década 2000-2010”. En ella se trazaron objetivos sanitarios, medidas para enfrentar los cambios en la sociedad, disminuir las desigualdades y prestar servicios acordes a las expectativas de la ciudadanía.

Esta reforma estaba compuesta de un paquete de cinco proyectos de ley que fueron presentados al Congreso Nacional el año 2002: Autoridad sanitaria y gestión (Ley N° 19.937); Régimen de garantías en salud, Plan AUGE (Ley N° 19.966); Modificación a las instituciones de salud previsional (Ley N° 20.015); Financiamiento del gasto fiscal representado por AUGE<sup>2</sup> (Ley N° 19.888); y proyecto de ley que establece los derechos y deberes de los pacientes (aún en tramitación).

A dos años del 2010, ¿estamos en condiciones de afirmar que se conseguirán los objetivos trazados al comienzo de la década? Por lo visto, no es posible. Existen muchos problemas que aquejan esta reforma, y de no tomar medidas urgentes, el futuro que depara al sistema público de salud es preocupante.

La reforma, como hemos podido apreciar con las leyes publicadas, involucra un proyecto mayor que el plan AUGE. Sin embargo, debido a la atención prioritaria que el Gobierno le ha dado a este programa nos centraremos básicamente en él. Esto nos permitirá efectuar un análisis crítico que se dividirá en cuatro aspectos: en los problemas verificados en el diseño del plan, en lo que respecta a la elección de las patologías, en lo referente a su implementación y, por último, en la tarea pendiente que constituye la actualización constante del programa.

---

1 Constitución Política de la República de Chile, artículo 19 N°9.

2 *Acceso universal a las garantías explícitas* o AUGE, es el nombre por el cual se conoce popularmente este plan. En el presente artículo mencionaremos en forma indistinta esa sigla también con el nombre GES, que reemplazó al término anterior y que significa *Garantías explícitas en salud*.

## 1. Conflictos en el diseño de la reforma

Los cambios introducidos en el marco del plan AUGE o GES han involucrado tanto avances en la materia como dificultades. Esto da cuenta de los problemas estructurales de que adolece el programa, el cual a pesar de las buenas intenciones de los gestores de esos cambios, contempla un diseño pensado desde el punto de vista de las enfermedades, no de los pacientes. En otras palabras, no es posible que una persona aquejada de tres patologías distintas, deba necesariamente recurrir a tres centros médicos diferentes. A modo de ilustración, se dividirá el análisis del diseño en tres puntos:

**1.1 Presupuesto mal aprovechado:** El plan tuvo como ambicioso objetivo asegurar la prestación de garantías explícitas de un listado seleccionado de patologías, fortaleciendo así el sistema público de salud. Su creación constituye una de las razones que motiva el incremento en el presupuesto de dicho sector, el cual durante el período 1990-2008 se quintuplicó. Aún así, este aumento no ha podido materializar una mejora sustantiva. La red pública en cuestión presenta actualmente notorias deficiencias en cuanto a su infraestructura, personal, innovación tecnológica, entre otros<sup>3</sup>. Si a ello le sumamos el evidente retraso en la entrega de los hospitales autogestionados<sup>4</sup>, es justo hacer notar que se requiere de una profunda evaluación de los recursos asignados que evite el desembarco desmedido de pacientes que provocará el discutible aumento de patologías GES hasta completar 80 el año 2010.

**1.2. Baja complementación público-privada:** En el mismo punto, se debe aclarar que no sólo el presupuesto se usa en una forma menos óptima de lo posible, sino que también se desaprovechan las oportunidades de complementación con el sector privado. La urgencia por cumplir con las diversas necesidades de salud en nuestro país debería impulsar los convenios público-privados, para así satisfacer la cantidad de especialistas, infraestructura, y de tecnología. Esta necesidad se vuelve más patente aún cuando se trata de las garantías aseguradas del AUGE.

---

3 González Jara, C. (2007) *No nos veamos la suerte entre gitanos; los efectos del plan AUGE en los trabajadores y en la salud pública*. Exposición FENPRUSS ante la Comisión Especial Investigadora destinada a establecer las causas que han motivado los incumplimientos en las garantías de oportunidad y acceso al Plan AUGE, Cámara de Diputados, Santiago, Chile.

4 Establecimientos de autogestión en red, u “hospitales autogestionados” son órganos dependientes de los servicios de salud, pero con un amplio grado de autonomía. El director del establecimiento es designado bajo el sistema de Alta Dirección Pública, tiene injerencia sobre el presupuesto, en lo que respecta a las compras a privados y en la celebración de convenios.

Sin embargo, la escasa coordinación de los sectores mencionados duplica en muchos casos la infraestructura, el personal, los servicios, etc., entorpeciendo la atención de los afectados, y dilapidando los recursos<sup>5</sup>.

**1.3 El rol de la Superintendencia de Salud<sup>6</sup>:** La labor de la Superintendencia del ramo se ve inevitablemente relacionada con el Gobierno. Si bien no depende administrativamente del MINSAL, se produce un conflicto de intereses porque el titular del órgano es nombrado por el Ejecutivo y porque su labor sigue hasta la fecha respondiendo a este último. De un modo u otro, el Gobierno controla la labor del Superintendente.

Este vínculo impide que la Superintendencia tenga la autonomía necesaria para ejercer el cargo. En efecto, la ley establece que cuando los incumplimientos son causados por una ISAPRE, puede incluso multar a la institución previsional. Sin embargo, si la irregularidad proviene del sector público, la sanción más grave es el sumario administrativo al director del establecimiento. Dicha asimetría se incrementa al constatar que a diciembre del 2007<sup>7</sup> se hayan impuesto seis sanciones a prestadores privados de salud por incumplimiento de garantías, a diferencia de los directores de servicios de salud, a quienes se les ha cursado sólo una solicitud de sumario administrativo. Estas sanciones, junto al gráfico a continuación (ver página siguiente), dan cuenta del distinto peso con que se regula el mundo público con respecto al privado.

Se debe comprender que no basta con un fuerte aumento en el presupuesto de salud. La buena planificación de los recursos, junto a la complementación público-privada debe efectuarse cuando sea necesario. Todos estos factores, junto con la posibilidad de otorgar mayor autonomía a la Superintendencia de Salud para efectos de su fiscalización, permitirán que la atención de salud de todos los chilenos se vea fortalecida.

---

5 Un ejemplo es el “Gran Quemado”, un grave accidente asegurado por el Plan AUGE, que si bien puede comprometer la vida o dejar secuelas graves y permanentes, es muy específico y de baja incidencia a nivel nacional. Con ello no se justifica tener un centro privado y uno público en una misma localidad.

6 Institución encargada de fiscalizar el adecuado cumplimiento de las funciones de FONASA e ISAPRES, así como de los prestadores públicos y privados.

7 Inostroza Palma, M. (2007, diciembre). *Superintendencia de Salud. Por una Salud Fuerte*. Ponencia presentada ante la Comisión Especial Investigadora ya mencionada de la Cámara de Diputados.

## Listas de espera y evaluación del cumplimiento de garantías Patologías GES seleccionadas

Patologías	Número de pacientes en lista de espera	Representatividad de la muestra (%)	Estimación Listas de Espera Total	Estimación Tiempo de Espera máximo	Tiempo garantizado	Cumplimiento garantía
Diabetes Mellitus Tipo 1	76	33,6%	226	205	3 días	No Cumple
Cáncer de mama	89	27,6%	322	185	120 días	No Cumple
Colecistectomía	2.025	25,6%	7.905	191	150 días	No Cumple
Cáncer gástrico	442	28,9%	1.530	228	105 días	No Cumple
Escoliosis	29	24,2%	120	243	365 días	Cumple
Artrosis de cadera	343	31,9%	1.076	371	240 días	No Cumple
Ortesis Adulto Mayor	349	31,6%	1.106	49	20 días	No Cumple
Cataratas	7.652	36,6%	20.918	540	540 días	Cumple
Retinopatía Diabética	377	34,7%	1.085	300	150 días	No Cumple
Cáncer de Próstata	504	31,7%	1.588	539	360 días	No Cumple
Hiperplasia de la Próstata	436	32,3%	1.349	348	180 días	No Cumple
Cáncer de Testículo	96	33,5%	287	469	90 días	No Cumple
Marcapasos	150	29,5%	508	184	45 días	No Cumple
Esquizofrenia	346	32,7%	1.508	347	20 días	No Cumple
<b>Total</b>	<b>12.914</b>	<b>33,0%</b>	<b>39.078</b>		<b>39.078</b>	

Fuente: Altura Management basado en Información de 14 servicios de Salud (de un total de 28 servicios).

## 2. Sobre la elección de patologías

### 2.1 Criterios utilizados en su selección<sup>8</sup>:

**I. Epidemiológico:** Como primera medida se consideró la frecuencia (incidencia importante en la carga global de enfermedad del país) y la gravedad de las patologías seleccionadas (años de vida potencial perdidos por muerte prematura o por discapacidad<sup>9</sup>), para establecer el parámetro de las enfermedades a investigar.

<sup>8</sup> Sandoval Orellana, H. (2004). El AUGE en peligro. Recuperado el 03 de abril de 2008 de <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id1733>

<sup>9</sup> Hablamos de la variable AVADs: Años de Vida Ajustados por Discapacidad, traducido del inglés DALYS.

**II. Análisis de Costo-Efectividad:** Una vez determinadas las patologías con importante carga epidemiológica, se analizan los tratamientos utilizados para seleccionar las enfermedades que aseguren una mejor cobertura en relación al costo de su tratamiento.

**III. Capacidad instalada:** Escogido ya los tratamientos más convenientes en atención al presupuesto, se fijan en la lista definitiva del plan GES las enfermedades cuya atención puede garantizarse en forma explícita, y dentro de los breves plazos anunciados.

Estos criterios, si bien definen de manera clara los pasos para seleccionar las enfermedades integrantes del AUGE, no están exentos de problemas. En primer lugar, si se realiza un estudio preliminar epidemiológico, no se entiende la inclusión de patologías como la Fibrosis Quística, Enfermedad de Gaucher o Mal de Parkinson<sup>10</sup>. Estas enfermedades son de baja incidencia en Chile, además de tener un elevado costo. Debido a ello, se estima más conveniente incluirlas en el sistema de seguro catastrófico, existente hoy tanto en el sector privado como en el público<sup>11</sup>. Con ello, la entidad aseguradora se encarga de todos los gastos (incluido los medicamentos) que sean originados por la enfermedad cuyo desembolso supere un cierto límite.

Por otro lado, no contamos en nuestro país con suficientes estudios de costo-efectividad que nos permitan determinar verdaderamente cuáles son las intervenciones más convenientes de asegurar. Para ello es necesario construir una plataforma de información. Ello requiere de recursos, personal y de tiempo para recopilarlos. Se sugiere crear una Comisión dedicada a levantar toda la indagación necesaria en un plazo de cinco años. Con ello se tendrá la capacidad suficiente para definir con claridad las intervenciones y así se podrá visualizar con precisión la capacidad nacional existente para garantizar su atención.

**2.2 Rol del Consejo Consultivo en la elección de enfermedades:** Compuesto por nueve expertos, se encarga de asesorar en la determinación y la revisión del GES, emitiendo opiniones fundadas.

---

10 Según antecedentes oficiales, en Chile la fibrosis quística afecta a 1 por cada 6 mil niños nacidos; el mal de gaucher afecta, en su tipo 1, a 1 por cada 40 mil niños nacidos, el tipo 2, a 1 por cada 100 mil nacidos, y el tipo 3, a menos de 1 por cada 100 mil habitantes. Por último, el mal de Parkinson afecta a 2 por cada mil chilenos mayores de 60 años.

11 El seguro catastrófico en el sector privado tiene por nombre *Cobertura adicional para enfermedades catastróficas* (CAEC), mientras que en el sector público se conoce como *Seguro catastrófico de salud*.

Su asesoría no vinculante generó muchas críticas, ya que al parecer validaba sin mayor reparo las medidas adoptadas por el MINSAL. Sin embargo, en diciembre del año 2007 miembros de dicho Consejo cuestionaron la forma de selección de las patologías del Plan. Manifestaron su disconformidad con algunas enfermedades escogidas, reprocharon que no se evalúe la inclusión de las enfermedades como plan piloto antes de incorporarlas oficialmente, y demandaron ampliar las atribuciones del Consejo. Lamentablemente, dichas críticas no influyeron finalmente al cronograma del plan AUGE.

Para materializar este cambio, se debe promover durante todo el año el debate del Consejo con respecto a las patologías seleccionadas por el MINSAL. Si bien se fija la lista definitiva en diciembre, la discusión debería concentrarse entre la cartera de salud, el ministerio de Hacienda, y el Consejo en cuestión. Con ello, se publicita tanto la visión, como las opiniones del órgano analizado a lo largo de dicho período, sujetando la aprobación del presupuesto asignado a salud a la emisión previa del informe anual de Consejo Consultivo. De esta manera se asegura más autonomía y atribuciones al Consejo, se fortalece su labor y, al evitar que pueda incluir más patologías, se previene toda presión política sobre las decisiones de dicho órgano.

### 3. Problemas en la implementación del AUGE

**a) Deficiente información a usuarios:** Múltiples patologías asociadas, limitaciones para acceder a los beneficios, además de un complejo sistema de reclamos, hacen del GES un puzzle difícil de armar. Es necesario efectuar una constante y efectiva campaña educativa sobre su funcionamiento, explicando en forma simple cómo se pueden hacer valer las garantías y los alcances del AUGE. Así se contrarresta la confusión y desconocimiento que ha producido la aislada difusión hasta el momento (ver gráfico en página siguiente).

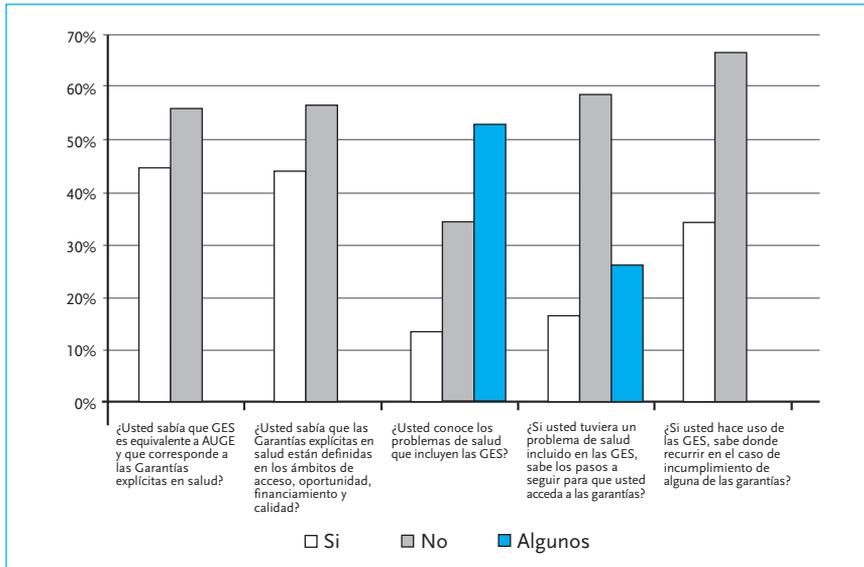
**b) Funcionamiento irregular del sistema informático (SIGGES)<sup>12</sup>:** La entrega de información dista mucho de ser efectiva. Incluso en septiembre pasado el titular de FONASA reconoció que el sistema no era confiable. Si bien tanto su diseño como su desempeño fue uno de los principales temas tratados durante la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, no se han entregado

---

<sup>12</sup> Sistema de Información de Gestión de Garantías Explícitas en Salud (SIGGES), administrado por FONASA, lleva un registro de los usuarios, especialistas, conflictos producidos, tratamientos efectuados y de irregularidades verificadas en la entrega del servicio.

hasta la fecha propuestas concretas para mejorar su desempeño. Urge mejorar el servicio, ya que la evaluación en torno a su uso permitirá establecer tanto las fortalezas como las debilidades del plan.

### Evaluación sobre conocimiento de GES



Fuente: Superintendencia Salud Informe Nacional “Conocimiento de nuestros usuarios sobre GES 2006”

**c) Crisis en las patologías no AUGE:** Estudios presentados en diciembre del año 2007<sup>13</sup> revelaron que existe un deterioro en la atención del sistema público a las patologías no AUGE. Se comprobó la mayor cantidad de personas en espera (hernias) y la mayor cantidad de tiempo en espera (colecistectomía), reflejando así la postergación de patologías de gravedad en lugar de la priorización GES. En la tabla siguiente se observa que el promedio de espera es casi de un año y medio:

13 Beaumont Hewitt, V. (2007, diciembre). *Lista de espera AUGE- no AUGE, Exámenes y Procedimientos en Servicios de Salud Chilenos*. Ponencia presentada ante la Comisión Especial Investigadora destinada a Establecer las Causas que han Motivado los Incumplimientos en las Garantías de Oportunidad y Acceso al Plan AUGE, Cámara de Diputados, Santiago, Chile.

## Estimación del número de personas en lista de espera y del tiempo máximo de espera en 14 patologías No Auge seleccionadas

Patologías	Número de pacientes en lista de espera	Representatividad de la muestra (%)	Estimación Listas de Espera Total	Estimación Tiempo de Espera más de 60 días	Estimación Tiempo de espera máximo
Artrosis de rodilla	326	29,8%	1.093	918	358
Hernia del Núcleo Pulposo	316	31,0%	1.020	680	353
Hernia	6.395	38,7%	16.519	14.929	561
Colelitiasis	2.106	23,0%	9.157	8.087	565
Cardiopatía (reemplazo multivalvular)	43	22,9%	187	187	S/i
Cardiopatía (Angioplastía)	47	18,1%	260	260	S/i
Cardiopatía (stend)	2	18,2%	11	11	S/i
Adenoidectomía	2.409	29,8%	8.074	7.353	1.001
Colostomía	24	27,6%	87	47	113
Hallus Valgus	452	31,0%	1.456	1.359	1.320
Hemorroidectomía	286	31,0%	921	651	181
Histerectomía	486	29,8%	1.629	530	176
Litiasis Renal	293	25,7%	1.140	760	360
Tirodectomía	333	27,6%	1.208	1.077	504
Várices	2.082	32,2%	6.470	6.164	480
<b>Total</b>	<b>15.600</b>	<b>31,7%</b>	<b>39.078</b>	<b>43.012</b>	<b>514</b>

Fuente: Altura Management basado en Información de 14 servicios de Salud (de un total de 26 servicios). Notas: (1) Extrapolación del número de pacientes.

El MINSAL no cuenta con cifras oficiales que puedan responder a esta crítica, debido a que las estadísticas necesarias son publicadas con un desfase de 2 ó 3 años. Se deben tomar medidas inmediatas que aseguren la atención adecuada de estas patologías, a riesgo de encontrarnos en el corto plazo con resultados mucho peores.

**d) Necesidad de evaluar en forma constante el AUJE:** Para efectuar un seguimiento al GES, evaluar su infraestructura, especialistas involucrados,

cumplimiento de las garantías, se requiere contar con una entidad encargada de revisar el impacto de la reforma en la ciudadanía.

Se propone la creación de una organización independiente, dedicada a estudiar el funcionamiento del GES que cuente con la colaboración de los establecimientos médicos privados y públicos, de modo que puedan proporcionarle la información requerida. De esta manera se garantiza una evaluación seria y completa del estado de avance de la reforma. Incluso los frutos de dicha investigación podrían entregarse a la Superintendencia de Salud, de modo que dicho órgano pueda fiscalizar con acuciosidad la labor efectuada por los prestadores de salud, sancionando así los que incumplen injustificadamente las exigencias que establece el GES.

#### 4. Desafíos en la actualización del AUGE

**4.1 Actualizaciones de las guías clínicas:** Los avances en la investigación científica contribuyen en forma constante a la hora de abordar las enfermedades. Introducir cambios en las guías médicas o protocolos<sup>14</sup> puede significar que se suba el costo de las prestaciones, pero a la vez mejoran y hacen más eficiente la intervención de facultativos. ¿Cómo se van a actualizar las guías clínicas de las patologías GES? No existe una respuesta clara al respecto.

Con el objeto de impedir que continúen estos inconvenientes se propone la creación de un Comité de estudio que en forma permanente revise las guías clínicas de las patologías del plan, apoyándose en los estudios de costo-efectividad, así como de información sobre el AUGE que planteamos con antelación. Así se resuelve la inequidad producida entre el sistema privado y el sistema público de salud (en donde el primero ajusta los protocolos a las innovaciones tecnológicas y el segundo se mantiene estático, sin posibilidades de modificación alguna) y se flexibilizan los tratamientos en base a las características personales de los pacientes.

**4.2 Adecuación de los protocolos a las características del paciente:** Uno de los problemas del AUGE es el criterio rígido con que se configura, ya que su diseño parece decir que “el costo de tratar pacientes distintos con la misma patología

---

14 Las canastas de prestaciones de salud o protocolos médicos son instrumentos que determinan el procedimiento y las atenciones sobre una patología determinada que deben efectuarse en el paciente, en caso que se diagnostique dicha enfermedad.

es igual”. Es evidente que ello no es así. En el caso de una patología como el Infarto cerebral (Accidente cerebrovascular isquémico), un joven de 25 años, sin complicaciones anexas, responde al tratamiento en forma muy diferente a un adulto de más de 60 años, con problemas de diabetes, hipertensión y tabaquismo, si se le trata con el mismo protocolo.

El planteamiento de flexibilizar las guías clínicas del GES, no implica destruir la estructura de la reforma ya implantada. El monto cubierto por la garantía se ajustará según los predictores de gravedad de cada cotizante. Para ello se podrían efectuar estudios en torno a aplicar la clasificación utilizada por los Grupos Relacionados por el Diagnóstico (GRD)<sup>15</sup>, como variable a utilizar en este ajuste.

### Conclusiones: La Reforma de cara al Bicentenario

Chile ha tomado un camino innovador en materia de salud. Establecer un régimen de garantías es sin duda una apuesta meritoria, pero apuesta al fin. Debemos ser responsables y evaluar si valió la pena.

Hoy, hablar de la reforma en salud se reduce básicamente a la implementación del AUGE. Con ello, la discusión se concentra en los objetivos y avances en el aseguramiento de las garantías explícitas en salud, sin embargo, no existe un análisis crítico que nos pueda informar en torno al camino que está tomando dicho plan.

En efecto, muchos son los conflictos que debe resolver el GES. Tan sólo un resumen de ellos ha sido descrito en este documento, por lo cual urge tomar medidas estrictas para resolver los problemas que lo aquejan. Aún así, independiente de las decisiones que se tomen, el AUGE no tendrá un impacto claro e impercedero si no se cambia el enfoque excesivamente curativo de su plan,

---

<sup>15</sup> Es un modelo de clasificación de pacientes diseñado por Welter y Thompson en la Universidad de Yale a fines de los años '60, el cual ordena a los enfermos en base al consumo de recursos, y en las características clínicas personales. No existe una selección por diagnóstico, porque ello no dice relación con la evolución personal de cada uno de ellos. De esta manera, se clasifican las enfermedades en base a un conjunto similar de recursos y permite a través de la casuística analizar en forma más amplia los efectos de una misma patología en diversos pacientes. Cfr. Garrote Sastre, T. & Marín Balbín, J. (2004) Estudio de la actividad y costes en Radiología de los Grupos Relacionados de Diagnóstico más frecuentes en la tercera edad. Véase [www.sanidad.jcyl.es/sanidad/cm/profesionales/images?locale=es\\_ES&textOnly=false&idMmedia=12715](http://www.sanidad.jcyl.es/sanidad/cm/profesionales/images?locale=es_ES&textOnly=false&idMmedia=12715)

por uno preventivo que mejore los hábitos de la ciudadanía y que promueva conductas que redunden en una mejor calidad de vida. Es así como se reduce el número de patologías verificadas en la población y se aprovechan de mejor manera los recursos.

Tomando en consideración el éxito de los planes preventivos de control de embarazo y control del niño sano, en donde fue posible obtener equivalentes a un Estado desarrollado, el MINSAL debe mejorar la difusión comunicacional del Plan de medicina preventiva. El desafío está pendiente, sobretodo considerando que aproximadamente el 50% del gasto total del plan se ha concentrado en tres enfermedades prevenibles<sup>16</sup>.

A partir del año 2008 será exigible la garantía de calidad. La ministra de salud aseguró en la comisión investigadora que su aprobación y puesta en marcha es inminente<sup>17</sup>. Sin embargo, cómo va a operar, quiénes serán los encargados, cuál es el nivel de financiamiento necesario, son incógnitas que aún esperan respuesta. De nada sirve otorgar cobertura universal si ello significa atención de nivel inferior a los estándares mínimos internacionales.

En definitiva, existen muchos desafíos que deben superarse para cumplir sus metas, y así enfrentar con éxito las dificultades que rodean a una reforma que palidece frente a la preocupación por el Plan de garantías explícitas. Prueba de ello es lo verificado con la atención de las patologías no GES en el sector público, las cuales se han visto perjudicadas por la introducción del Plan. Otro caso es el de los establecimientos de autogestión en red: actualmente contamos sólo con 11 centros de los 56 hospitales autogestionados previstos para el 2009. Por último, en la atención primaria, a pesar de los aumentos en el presupuesto asignado al sector salud, el porcentaje destinado a esta área se considera aún insuficiente, reflejándose con mayor fuerza en el subsidio estatal de sólo \$1.506 por persona en los consultorios municipales y en el déficit de aproximadamente 1.500 profesionales en dichos centros<sup>18</sup>.

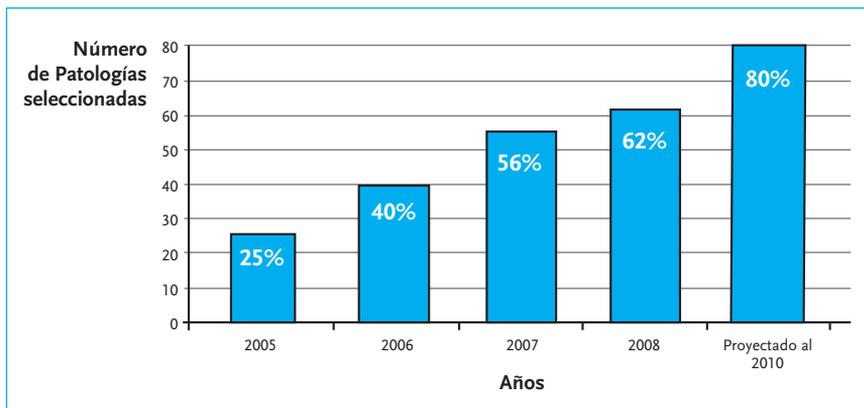
---

16 Diabetes Mellitus II, VIH Sida e Hipertensión arterial.

17 Según señaló en dicha oportunidad, su implementación se encuentra actualmente en etapa final de revisión ante la Contraloría.

18 Baeza Palavecino, A. (2007, 23 de Octubre), *Piden Aumentar Cobertura per cápita en Atención Primaria de Salud*. Noticia publicada en [http://deportivo.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5666\\_307227666,00.html](http://deportivo.cl/medio/articulo/0,0,3255_5666_307227666,00.html)

## Número de patologías aseguradas del plan AUGE



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Salud.

Los conflictos antes descritos revelan una situación insoslayable: en un plan donde se establecen garantías explícitas a 56 enfermedades, se deben resolver todos los obstáculos actuales para recién ahí pensar en avanzar hacia la meta propuesta. Antes de sumar las 24 patologías anunciadas en marzo pasado, se deben corregir los problemas de financiamiento, infraestructura, elección de patologías, sistema informático, entre otros, además de fortalecer la atención de enfermedades no GES, la evaluación del Plan y el número de hospitales autogestionados prometidos. De otro modo, el Gobierno seguirá aumentando garantías explícitas a bordo de una “carrocería vieja”, corriendo el riesgo de llegar al Bicentenario con un sistema de salud colapsado.

## Financiamiento del Transantiago: ¿la ineficiencia tiene límites?

• 20 de mayo de 2008 •

*El proyecto de ley de financiamiento para el Transantiago, no obstante introducir un concepto innovador como el subsidio al pasaje escolar, carece de compromisos y objetivos concretos que promuevan la efectividad de los cambios que se siguen incorporando al sistema de transportes. Sin este esencial requisito, es probable que la discusión se vea entrapada y que debilite sus probabilidades de aprobación en el Congreso. Nuevamente el Gobierno ha demostrado escasa inteligencia a la hora de abordar un tema especialmente sensible y que desde sus orígenes ha sido de su absoluta responsabilidad.*

Luego de meses de espera, el Ministro de Transportes envió al Congreso el proyecto de ley que *crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros*<sup>1</sup>. Ni siquiera un cálculo osado habría previsto que el Ejecutivo se iba a aventurar con dos tipos de subsidio: uno permanente, relativo al costo que genera el diferencial de la tarifa escolar, y uno transitorio, que por el lapso de un trienio se establece para paliar el déficit del Sistema de Transportes de Santiago. Muy por el contrario, los expertos vaticinaban que el aporte financiero estaría destinado solamente a cubrir el déficit proyectado para el resto del año 2008.

### ¿Qué establece el proyecto de ley?

El proyecto se plantea dos objetivos: introducir un mecanismo de subsidio a la tarifa del transporte público, con el objeto de compensar los pagos de la tarifa de los servicios; y crear dos fondos transitorios, el primero, con el objeto de contribuir al mejoramiento del sistema de transporte público de Santiago y “facilitar” la transición hacia el sistema nuevo y el segundo, dirigido a mejorar el transporte público en regiones, financiando inversiones para mejorar la gestión, infraestructura y regulación de los sistemas de transporte.

El *Subsidio* se fundamenta, principalmente, en que éstos se otorgan en la mayoría de los países del mundo con el objeto de garantizar el acceso masivo de la población a los medios de transporte. Se ejemplifica con EE.UU., cuyos ingresos por tarifa no superan el 31% del costo total del sistema y con Europa, cuyos ingresos operacionales representan menos del 50% del costo. Por otra parte, se motiva en la promoción de la educación mediante tarifas reducidas para los estudiantes. Se cita a Austria y a España como ejemplos y se hace referencia al Informe de la Comisión de Expertos que recomendó suprimir esta carga financiera que asumían los operadores.

Respecto del Fondo Transitorio para la ciudad de Santiago, el proyecto se fundamenta en la necesidad de contar con los recursos necesarios que sirvan de herramienta para mejorar el servicio de transporte para todos los usuarios y, de esa forma, obtener un sistema de calidad, confiable y seguro. Entre las medidas que se requieren se encuentra la existencia de un sistema de recorridos adecuados, una oferta suficiente de frecuencia, tiempos de espera razonables, etc.

---

<sup>1</sup> Véase Boletín 5849-15 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

Por último, el Fondo de Inversiones Regionales viene a colaborar con el desarrollo del transporte público a través de la realización de mejoras en la gestión e infraestructura de las regiones, contribuyendo al mejoramiento e incentivo del uso del transporte público remunerado de pasajeros.

La totalidad de montos involucrados, tanto permanentes como transitorios, hasta el 31 de Diciembre de 2011, corresponden a una cifra máxima de M\$1.170.300.000 de pesos, que equivalen a M\$789.600.000 de pesos por concepto de subsidio permanente en los años 2008, 2009, 2010 y 2011, sumados a los M\$190.350.000 del Fondo transitorio para Santiago y los M\$190.350.000 del Fondo transitorio para regiones, ambos de carácter trianual (2009, 2010, 2011).

**Tabla 1: financiamiento del Transantiago**

Fondos (en miles de pesos)	2008	2009	2010	2011	2012 en adelante
Subsidio Escolar Permanente	197.400.000	197.400.000	197.400.000	197.400.000	197.400.000
Fondo Transitorio	0	126.900.000	126.900.000	126.900.000	0
<b>Aportes Totales</b>	<b>197.400.000</b>	<b>324.300.000</b>	<b>324.300.000</b>	<b>324.300.000</b>	<b>197.400.000</b>

Fuente: proyecto de ley que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros (Boletín 5849-15)

En concreto, en el proyecto pueden distinguirse tres mecanismos distintos. Primero, el subsidio permanente al transporte público remunerado. Segundo, el Fondo Transitorio para el Transporte en Santiago. Por último, el Fondo Transitorio para la inversión en regiones.

**1. Subsidio Permanente:** se crea un mecanismo de subsidio con cargo fiscal destinado a compensar los pagos de la tarifa de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros (entre otros, compensar los pagos que realizan los estudiantes). El gasto total anual no podrá exceder los \$197.400 millones de pesos, monto que se reajustará anualmente por IPC y a partir del 2012, dicho límite podrá ser incrementado considerando la variación porcen-

tual del número total de viajes en transporte público remunerado. Se distribuirá entre las regiones del país y sus zonas geográficas, considerando las tarifas de adultos, de estudiantes y el número de viajes de cada uno de ellos. Por reglamento, se determinarán las definiciones metodológicas para la distribución de los servicios.

¿Cómo operará su distribución? La entrega total o parcial de los recursos por efecto de aplicar el mecanismo de subsidio se dispondrá siempre y cuando se incorpore el efecto de estos recursos en las condiciones económicas y en la operación de dichos servicios, tales como tarifas, calidad del servicio, mecanismos de control y otras. En materias de control, se establece la obligación de rendir un Informe Trimestral del destino de los recursos, a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional.

Asimismo, se introduce un acápite de Sanciones, con el objeto de castigar a quienes *perciban indebidamente* las transferencias por concepto de subsidio, *incumplan o infrinjan* las obligaciones adquiridas en razón de su otorgamiento. Entre otras, se establece la multa a beneficio fiscal, la amonestación, suspensión parcial o total del subsidio y caducidad de la concesión si corresponde. Todo esto, sin perjuicio de la obligación de devolver quintuplicadas las sumas percibidas indebidamente. Para estos efectos, se contempla un proceso sancionatorio, con la debida instancia probatoria y de apelación de la sanción.

**2. Fondo Transitorio para el Sistema de Transporte Público de Santiago:** que incluye un monto de \$190.350 millones de pesos que serán desembolsados entre el 1 de Enero de 2009 y el 31 de Diciembre de 2011. Dichos montos, se incorporarán en la Ley de Presupuestos vigente y anualmente, no podrá excederse en un 40% su utilización. Los recursos se transferirán a las cuentas que administran el sistema Transantiago.

**3. Fondo de Inversiones Regionales para el Transporte y la Conectividad:** se constituirá con un monto de \$190.350 millones de pesos que serán desembolsados sólo a contar de la fecha de inicio de aplicación de los recursos del Fondo Transitorio del Transantiago. Los fondos se distribuirán conforme a las normas contenidas en la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional y en lo que respecta a la Región Metropolitana, sólo se aplicará a las comunas donde no opera el Sistema Transantiago.

Por último, se establece la obligación que tienen tanto el Ministerio de Transportes como el de Interior, de informar trimestralmente sobre el destino de los recursos dispuestos en los fondos transitorios.

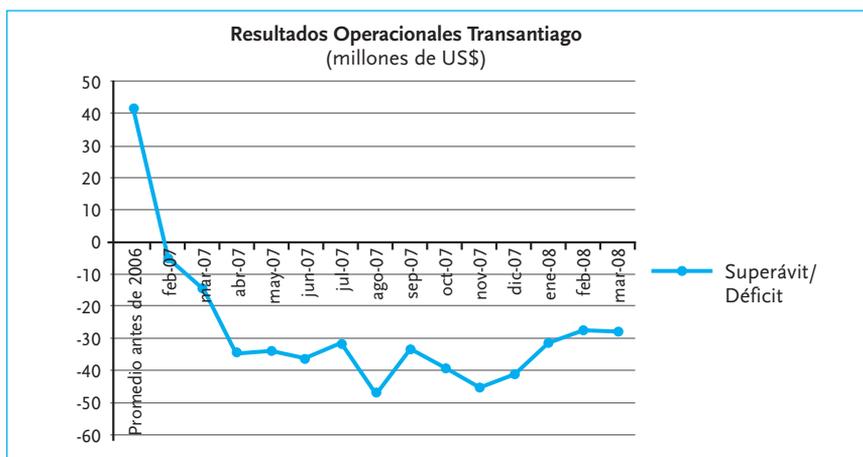
### ¿Accountability en el desarrollo futuro del Transantiago?

La única novedad del proyecto es la de introducir subsidios permanentes y transitorios para el Transantiago. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas se proponen? ¿Qué efectividad va a tener la incorporación de los recursos solicitados? Muy pocos. Al igual que el proyecto de ley aprobado en Julio de 2007 y los recursos que por medio de un préstamo fueron facilitados por el Banco del Estado a principios del 2008, las autoridades simplemente se abocaron a conseguir recursos para mantener el sistema en funcionamiento. Se cita a la Comisión de Expertos, pero no se dice que sólo se recoge una de las más de veinte propuestas que se entregaron a fines de Marzo de 2008. Lamentablemente, la tendencia de los costos sigue al alza y no se ve, en el corto plazo, una real concreción de las mejoras que el sistema requiere para operar con números azules.

El proyecto contempla dos mecanismos de contención. En primer término, el subsidio permanente contempla un acápite de *sanciones* que busca establecer un marco jurídico para castigar a los operadores y a todo aquel que perciba indebidamente los fondos que por esta ley se otorgan, y asimismo a quienes infrinjan o incumplan las obligaciones establecidas. Un novedoso instrumento de persuasión es el que dispone la restitución quintuplicada de las cifras percibidas ilegalmente. En segundo término, se dispone la presentación de un *Informe Trimestral* a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, con el objeto de dar cuenta de la utilización de los recursos.

Ambas medidas, aunque positivas, son insuficientes. El déficit de recursos del Transantiago no encuentra su justificación en la percepción indebida de recursos. En tanto, el informe trimestral dista mucho de aquél que mensualmente el Ministro Cortázar se vio obligado a rendir durante el 2007 en el que detalladamente exponía sobre el número de buses, el mejoramiento de los bienes de infraestructura, el funcionamiento del sistema de gestión de flota y los costos generales del sistema. Muy por el contrario, se asimila al informe exigido por la legislación presupuestaria que no es suficiente para hacer un correcto seguimiento y evaluación del Transantiago.

**Gráfico 1: resultados operacionales del Transantiago**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Lamentablemente, las autoridades no recogieron las principales inquietudes de los parlamentarios que, luego de rechazar la provisión de fondos por la vía de la Ley de Presupuestos, demandaron que en el futuro los recursos se solicitaran acompañados de una correcta y exhaustiva rendición de cuentas. Por algo las medidas implementadas han sido incapaces de resolver uno de los principales problemas por los que atraviesa el Transantiago en la actualidad: el sostenido déficit mensual que se ha estancado en torno a los US \$30 millones (gráfico 1). Hay que recordar que, conforme a lo informado por los operadores del antiguo sistema y algunas autoridades, las ganancias anuales del transporte público superaban los US\$500 millones en los doce meses de operación.

Asimismo, la postura del Ejecutivo, es contradictoria con su comportamiento a la hora de solicitar un préstamo internacional de US\$400 millones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde luego de un acucioso proceso de revisión de antecedentes, se autorizó la operación bajo condiciones estrictas de rendición y evaluación del gasto comprometido.

Como lo consigna el Informe de Manejo Medioambiental y Social<sup>2</sup>, luego

2 Inter - American Development Bank, Environmental and Social Management Report (ESMR), Abril 2008, obtenido en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1404888>

de detallar minuciosamente los orígenes y causas del desastre operacional y financiero del Transantiago, se establecen una serie de condiciones que cautelean el buen y eficiente uso de los recursos aprobados por la instancia internacional.

2.11 El Banco requerirá que Transantiago cumpla con toda la regulación medioambiental, sanitaria y de seguridad aplicable en Chile y las políticas del BID aplicables, en particular, la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias.

2.12 Una serie de acciones para mejorar la operación del Transantiago se requerirán. Un Plan de Acción a ser acordado entre el Banco y las partes previo al Cierre Financiero de la operación definirá las acciones a seguir, los plazos, las partes responsables y cualquier costo potencial. Estas acciones incluyen medidas relacionadas con el medioambiente, así como aspectos estrictamente operacionales que están impidiendo que el Sistema alcance sus objetivos medioambientales.

2.13 El Banco contratará una consultora externa independiente en materia medioambiental y social, para realizar actividades de supervisión/monitoreo durante la vida útil del préstamo. Un sistema integrado de asesoría y monitoreo será establecido para seguir, retroalimentar y evaluar la evolución y el impacto del Transantiago. Entre otros indicadores, tendencias de la calidad del aire, emisiones, consumo de combustibles y niveles de ruido, serán monitoreadas con otros indicadores de desempeño del transporte”<sup>3</sup>.

El BID, habida cuenta de las deficiencias que ha presentado el Transantiago desde sus inicios y los múltiples riesgos involucrados en una operación financiera de este tamaño (de hecho la operación fue calificada como de “riesgo moderado”), adoptó los debidos resguardos para que el crédito fuera exigible a futuro.

¿En qué se diferencian el Banco Interamericano de Desarrollo y el Congreso Nacional respecto de las garantías para resguardar la adecuada inversión de los recursos? ¿Por qué frente al organismo internacional se actúa de una manera y ante el Poder Legislativo se ofrece un mínimo control? Es fundamental

---

3 Inter - American Development Bank, Environmental and Social Management Report (ESMR), Abril 2008, obtenido en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1404888>, página 7 (la traducción es nuestra).

incorporar indicadores de cumplimiento de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo. De lo contrario, se arriesga mantener un sistema ineficiente, tanto en su operatividad como en su financiamiento.

Por último, un aspecto fundamental de rendición de cuentas tiene que ver con la periodicidad del subsidio contemplado y la provisión de recursos a largo plazo que se establecen. ¿Se justifica, dada la experiencia de Transantiago, otorgar recursos transitorios por un lapso de tres años? En este aspecto, nos parece más adecuado que se establezca una provisión anual de recursos. La experiencia reciente permite afirmar que de esta manera los costos se sincronizarán y se podrá hacer una evaluación exhaustiva de los recursos utilizados en los doce meses previos.

El Transantiago, como política pública, fue diseñada e implementada mediante resquicios administrativos y legales al margen del Congreso Nacional. El resultado de la deficiente planificación y de la libertad con que operaron los organismos del Estado para llevar adelante esta idea, finalmente se concretaron en los desastrosos resultados de su puesta en marcha a partir de Febrero de 2007. Es probable que quienes instauraron esta nefasta obra sigan a cargo de la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el sector privado, por lo que, a la luz de los resultados, no se justifica que se les siga otorgando la misma libertad a la hora de implementar los cambios urgentes que el sistema necesita. Es imperativo el establecimiento de un control efectivo sobre los recursos que necesita el Transantiago para operar, basado en metas, objetivos y resultados.

### Propuestas frente al proyecto de ley. Condiciones mínimas para su aprobación.

Creemos fundamental que, para la viabilidad del proyecto de ley y en general del sistema de transportes, se deben adoptar condiciones mínimas que impongan un régimen de control financiero y político a la utilización de los recursos que se pretenden aprobar. Entre otras:

- 1. Análisis financiero detallado de los montos que incluye el subsidio:** Hasta el momento, el Ministerio no ha explicitado los cálculos que sirvieron de base para determinar el subsidio a solicitar. Por lo tanto, es indispensable contar con un análisis financiero preciso que justifique los montos que se solicitan.
- 2. Metas y objetivos a alcanzar por Transantiago en el corto, mediano y largo plazo:** Las diversas discusiones que se han dado en estos dos últimos años

sobre el financiamiento del Transantiago han carecido del sustento en medidas concretas que requiere la ciudadanía, para evaluar los avances o retrocesos de la implementación del proyecto en la capital. El establecimiento de metas y objetivos claros permite, por una parte, “cuantificar” el buen uso de las inversiones, y por otra, comprometer a las autoridades en el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo: ¿Cuál es la cantidad de kilómetros de corredores segregados que van a ser construídos en los próximos seis meses? ¿Cómo variará el índice de saturación del Metro en el corto plazo? ¿Cuánto pueden reducirse los tiempos de espera con los recursos solicitados? Para ello, será fundamental el concurso de una auditora externa que permita evaluar el cumplimiento de estas metas y genere indicadores precisos a la hora de renovar la discusión por mayores recursos.

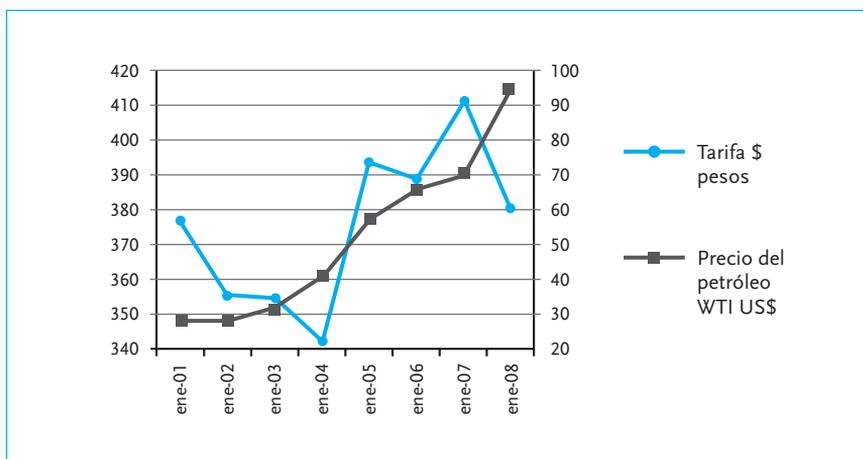
**3. Evaluación exhaustiva de las platas a regiones:** De acuerdo a la información disponible es posible afirmar que existe una proporción muy baja de los recursos que han sido utilizados en las regiones. Por tanto, en vez de seguir acumulando capital a invertir, es preciso sincerar las obras concretas que podrán ser construídas y establecer compromisos concretos que puedan ser cuantificables y exigibles. Así las regiones podrán ver materializadas las promesas de “igualdad de asignaciones” que pretenden equiparar los aportes que se realizan a Transantiago.

**4. Informe mensual y limitación bi-anual:** Debe mantenerse el informe mensual que dispone la Ley 20.206 para la rendición del buen uso de los recursos e incorporar nuevos factores de evaluación. Asimismo, delimitar específicamente la inversión de los recursos, de manera que quede establecido que los dineros se utilizaron en el mejoramiento del sistema y no simplemente en sostener su funcionamiento. Además, no corresponde que los ingresos sean entregados para períodos de tres años o que el subsidio escolar – en la forma en que se estipula en el proyecto – deba tener el carácter de permanente. Es por ello que el subsidio transitorio debe ser al menos revisado cada seis meses (conforme las metas contempladas en el programa de compromisos explícitos que se deben adoptar) y el subsidio permanente al pasaje escolar debe ser revisado anualmente, contemplando cálculos que aminoren o incrementen los recursos de acuerdo a las variaciones de la demanda de pasaje escolar.

**5. Índice de Tarifa real:** Es inaceptable que cada vez que se discute el financiamiento del Transantiago, se condicione la aprobación de los recursos al aumento potencial de la tarifa a los pasajeros. El Gobierno olvida que el Tran-

santiago fue una decisión exclusiva del Ejecutivo, al margen del Congreso y donde imperaron decisiones políticas por sobre los requerimientos técnicos<sup>4</sup>. El congelamiento de la tarifa se debe precisamente a la inexistencia de un sistema de transportes con las mínimas condiciones y que pueda equipararse al sistema antiguo de las “micro amarillas”. En este sentido, sería adecuado que el Gobierno publicara un estudio sobre los costos reales del transporte y los tradujera en una cifra concreta. De esta manera, la ciudadanía podría observar como las mejoras se traducen en un sistema más eficiente y de qué manera los subsidios que se aprueban significan un real aporte del Estado a la utilización del transporte público. Esta “transparentación” de costos reales permitiría, asimismo, tener en cuenta las variaciones del precio del petróleo (gráfico 2) y otros factores involucrados en el costo final del transporte público.

**Gráfico 2: Evolución de la Tarifa Real (pesos chilenos) y el Precio del Petróleo (dólares US por barril)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile

4 Así se desprende de los informes que emanaron de la Comisión Investigadora del Transantiago de 2007.

## Conclusión

El proyecto de ley que *crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros* es el nuevo intento elaborado por el Gobierno para conseguir el necesario financiamiento que requiere Transantiago para seguir operando. Lamentablemente, los cambios que se han introducido no han permitido al sistema operar en términos óptimos y alcanzar el ansiado autofinanciamiento.

En este sentido, un aspecto innovador lo constituye el subsidio al pasaje escolar que viene a satisfacer una antigua demanda de los estudiantes. Sin embargo, el proyecto carece de los resguardos y condiciones que aseguren la adecuada inversión de los recursos y la transparencia necesaria para demostrar la efectividad de las medidas que se pretenden adoptar para mejorar el Transantiago. Sin este esencial requisito, es probable que el proyecto se rechace.

En definitiva, el Gobierno debe demostrar una mayor cuota de humildad para volver a enfrentar al Parlamento en materias de financiamiento del Transantiago. En la medida en que no se exhiban resultados concretos, difícilmente la clase política puede seguir avalando los “cheques en blanco” del Transantiago.

## La informalidad no es el problema

• 30 de julio de 2008 •

*El sector económico informal es una actividad bastante común en Chile, Sudamérica y en general en el mundo en desarrollo. Pese a que existe la idea generalizada de que este tipo de actividad genera un impacto negativo en la economía, su efecto final en la actividad económica es incierto. Por el contrario, la actividad informal puede ser considerada como una forma eficiente en que los agentes económicos responden a los excesivos tributos, regulaciones y trabas impuestas por la autoridad, las mismas que repercuten negativamente en nuestra productividad y crecimiento económico. Por lo tanto, la discusión debe centrarse en la existencia y diseño de éstas regulaciones y trabas excesivas y no en los supuestos efectos negativos de la informalidad.*

Nadie podría discutir que la actividad económica informal es una práctica común en nuestro país. Son muchos los ejemplos que podríamos mencionar: vendedores ambulantes, talleres artesanales manufactureros, pequeñas empresas subcontratistas de servicios, transportistas, trabajadores por cuenta propia (plomeros, carpinteros, jardineros, mecánicos), trabajadores de microempresas familiares, trabajadores domésticos, etc.

Existen muchas definiciones, pero en general se entiende por economía o actividad informal toda aquella cuyos ingresos no son reportados a la autoridad. Se advierte que los distintos trabajos empíricos que se citan en este trabajo aceptan distintas acepciones del término economía informal, lo que podría hacer que los resultados de unos y otros no sean estrictamente comparables. Sin embargo, las conclusiones de ellos son concordantes en los términos que son de interés para este documento.

Existe una opinión generalizada sobre el negativo impacto de este tipo de actividades para la economía. Se argumenta que el comercio informal es una manera de competencia desleal por cuanto los informales no pagan impuestos ni están sujetos a las normas regulatorias que existen en el sector formal. Además, este tipo de bienes y servicios ofrecidos no cuentan con ningún tipo de garantía y no están afectas a mecanismo alguno de protección al cliente. De lo anterior se derivaría que este tipo de actividades deben ser neutralizadas o bien formalizadas, cumpliendo las mismas reglas del juego del resto de los agentes económicos.

Si bien es difícil refutar la argumentación anterior, el objetivo de este trabajo es clarificar las razones que llevan a estos agentes económicos a mantenerse al margen de la formalidad, evaluar el efecto que la actividad informal tiene sobre la economía y proponer soluciones.

Para abordar el primer punto simulemos la decisión de una empresa o persona que está por iniciar una actividad económica. Ambas opciones, formalidad e informalidad, tienen sus costos y beneficios. Dentro de los costos de entrar a la formalidad encontramos el pago de impuestos, rigideces laborales, regulaciones, costos de transacción para iniciar el negocio, pago de patentes, etc. Ahora, estar fuera del sistema formal también tiene algunos costos, como la restricción al acceso al crédito y la marginación del uso de bienes públicos como las fuerzas de orden y la protección legal e institucional. De esta manera, un agente económico decidirá formalizarse en la medida en que los beneficios de ello sean mayores a sus costos.

En la literatura se han desarrollado diversos modelos que explican la informalidad basados en los diferentes costos y beneficios que ella implica, así como los costos y beneficios que surgen al traspasarse al sector formal. Si bien existen diferentes metodologías empíricas para el testeo de estos modelos, los resultados de las distintas especificaciones teóricas son concordantes en cuanto a las causas de la informalidad.

En particular Loayza (1996) desarrolla un modelo en el que plantea que el límite para el acceso al crédito, una menor protección institucional y un acceso restringido a los bienes y servicios públicos son los principales costos de la informalidad. Asimismo, el principal costo de entrada a la formalidad se concentra en el pago de licencias y patentes comerciales; siendo los impuestos y las regulaciones laborales los principales costos de mantenerse en el sector formal<sup>1</sup>. Esta estructura de costo-beneficio genera un *trade-off* al que las empresas se enfrentan y sobre el que deciden entrar o no a la economía formal. El modelo plantea una estrecha relación entre la infraestructura disponible para los agentes informales y el tamaño de ese sector. En la medida en que todos los bienes y servicios públicos, tales como los servicios de justicia, la protección institucional, la seguridad ciudadana, etc., estén disponibles para aquellos que se mantengan en la informalidad, el costo de ésta disminuye, diluyéndose los incentivos para entrar a la formalidad<sup>2</sup>.

En base a datos de países latinoamericanos, los resultados empíricos de Loayza (1996) muestran que el tamaño del sector informal se relaciona positivamente a la carga tributaria y a la regulación laboral y negativamente a la calidad y eficiencia de los gobiernos<sup>3</sup>. Vale decir, a mayores impuestos y rigideces laborales mayor el tamaño del sector informal; y mientras más eficientes es el Estado menor será el tamaño de ese sector. Lo último parece bastante intuitivo, por cuanto gobiernos más eficientes hacen mejor uso de los impuestos,

---

1 Loayza (1996) destaca el hecho de que muchos de estos costos son costos fijos que no dependen de la escala del negocio, funcionando como una fuerte barrera a la entrada para nuevas empresas.

2 La importancia de este elemento reside en que el sector informal no paga impuestos, pero usa los bienes y servicios financiados con ellos, lo que genera pérdidas sociales en eficiencia, las que aumentan en el caso de que aquellas empresas informales usen de estos bienes de manera menos eficiente que el resto de la economía formal.

3 Las variable proxy que ocupa para esto son la mayor tasa marginal de impuesto corporativo, el índice de restricción laboral de Rama (1995) e índices del International Country Risk Guide sobre nivel de burocracia, corrupción e imperio de la ley (rule of law).

generando más y mejores bienes y servicios públicos, aumentando el costo de privarse de ellos.

Por su parte, Friedman *et al* (1999) encuentran para una muestra de 69 países que los principales determinantes del tamaño del sector informal son el nivel de impuestos, la sobrerregulación<sup>4</sup>, el ambiente legal (legalidad de las instituciones) y la corrupción. Asimismo, Schneider (2005) encuentra que las principales causas tras el sector informal son la carga tributaria, los costos laborales relacionados con la seguridad social, la intensidad de la regulación, así como el nivel de oferta de servicios públicos.

Ahora bien, sobre los efectos del tamaño del sector informal en la economía, en particular en el crecimiento, Loayza (1996) encuentra que el tamaño del sector informal tiene un impacto negativo en el crecimiento<sup>5</sup>. Similares resultados entregan Loayza, Oviedo y Servén (2005), quienes encuentran que tanto las regulaciones en el mercado de bienes como en el mercado de factores (mercado de capitales y mercado del trabajo) se asocian a la informalidad, reduciendo el crecimiento económico. La razón para esto es que la implementación de políticas económicas con fuertes cargas tributarias e intensa regulación, bajo el mando de autoridades e instituciones ineficientes, elementos que favorecen al sector informal, afectan también negativamente el crecimiento de la economía.

Sin embargo, esta correlación parcial no es suficiente para establecer una relación causal entre el tamaño de la economía informal y el crecimiento del producto. Vale decir, la relación entre poco crecimiento e informalidad se da debido a que tienen las mismas causas estructurales. Al respecto, Schneider y Enste (2000) estiman que los efectos del tamaño del sector informal en el crecimiento son inciertos. Lo anterior se debería, entre otros argumentos, a que gran parte de los ingresos del sector informal pasan inmediatamente al sector

---

4 Los autores son cuidadosos en distinguir entre regulación y sobrerregulación, entendiendo que la primera es necesaria para corregir externalidades o fallas de mercado.

5 Para este resultado testea dos especificaciones teóricas, una en que se incluye la provisión de bienes públicos y otra en que estos se dejan fuera. En ambas el tamaño del sector informal resulta significativo en explicar el menor crecimiento de la economía. Sin embargo, es posible que la relación entre el sector informal y el crecimiento económico sea puramente espuria, siendo el tamaño de la economía informal una variable proxy de otras variables que determinan el crecimiento de manera estructural. El autor desmiente esta posibilidad corriendo regresiones en que incluye dichos elementos, manteniéndose el parámetro del tamaño de la economía informal significativo.

formal, lo que limita significativamente el impacto negativo en la recaudación tributaria<sup>6</sup>. Además, el argumento sustentado en la provisión de bienes públicos usados por el sector informal se desarticula si consideramos el carácter no exclusivo de estos bienes<sup>7</sup>.

Es interesante ver que la relación podría ser incluso inversa. Si pensamos que los agentes son racionales y que aquellas empresas que deciden participar en el sector informal están maximizando sus utilidades dadas las condiciones que enfrentan, la informalidad puede ser considerada como una solución eficiente<sup>8</sup>. En esta línea, Asea (1996) plantea que dadas las altas barreras de entrada que existen para formalizar una empresa, la informalidad es un proceso óptimo que aprovecha la capacidad de emprendimiento de aquellas personas que desean llevar adelante pequeños negocios<sup>9</sup>. Si bien lo anterior contradice los resultados obtenidos por Loayza (1996) y Loayza, Oviedo y Servén (2005), existe evidencia que sustenta el argumento anterior. Schneider (1998) estima que cerca del 66% de los ingresos del sector informal son gastados en la economía formal, favoreciendo el aumento del producto de manera directa a través de un mayor gasto doméstico y de manera indirecta producto de la recaudación de impuestos que genera ese gasto. Por su parte, Bhattacharyya (1993, 1999) encuentra evidencia en Estados Unidos que demuestra que la economía informal favorece el consumo privado en bienes y servicios no durables, relación que se intensifica para los bienes durables<sup>10</sup>.

En esta misma línea, De Soto (1989) describe en detalle las trabas y regulaciones que impiden el desarrollo de los países emergentes. En su trabajo destaca que el problema no reside en la falta de emprendimiento o capacidad

---

6 Ver Schneider (1998)

7 El argumento que los informales usan los bienes públicos de manera más ineficiente que los agentes de la economía formal no es válido si es que el uso de los primeros no restringe a los segundos.

8 En la lógica de la teoría neoclásica liberal, esta opción sería un “segundo mejor”, siendo un “primer mejor” un escenario en que las regulaciones y las cargas tributarias fueran óptimas y no distorsionen la decisión de los agentes de entrar a la formalidad.

9 En este aspecto, el tema de la escala de producción resulta sumamente relevante. En general, el comercio informal se da en microempresas con bajísimas escalas de producción. Esto es así por cuanto al existir fuertes costos fijos en la economía formal, aquellos agentes informales con baja escala de producción no alcanzan las escalas necesarias para explotar las economías de escala que generan aquellos costos fijos.

10 Ver también Giles (1999a) y Tanzi (1999). La razón para que la economía informal aparezca como variable significativa en explicar el menor crecimiento de la economía, aún controlando

de los habitantes de estos países, quienes a través del comercio informal han demostrado tener capacidad de llevar rentables negocios como microempresarios o autoempleándose, sino que éste se debe a la excesiva regulación establecida por la autoridad<sup>11</sup>, la que sugiere es creada en favor de ciertos grupos de presión y de la misma autoridad<sup>12</sup>. Por último, Loayza y Rigolini (2006) muestran que el empleo informal reacciona para acomodar la economía a shocks transitorios, aminorando el ciclo y reduciendo la brecha con el crecimiento potencial, lo que genera ganancias en producto y bienestar.

### Informalidad y regulación en Chile

Si revisamos las estimaciones hechas en la literatura sobre el tamaño del sector informal en el mundo, Chile parece estar en una situación aceptable. Schneider (2005) estima el tamaño del sector informal para 145 países. Para el periodo 2002-2003 se estima que la economía informal en Chile alcanza el 20,9% del PIB, la menor participación para la muestra de países de Latinoamérica y Centroamérica. Estos niveles de informalidad son similares a los encontrados en España y Portugal (22% y 21,9% respectivamente), pero superiores al encontrado en países más desarrollados como Australia, Japón, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos<sup>13</sup>.

---

por factores estructurales del crecimiento correlacionados a la informalidad, está en que resulta difícil distinguir empíricamente el tamaño de la economía informal de las causas de ésta. La alta correlación entre las causas de la informalidad y las causas del menor crecimiento, en especial en los países en desarrollo, hace difícil identificar el posible efecto positivo que la economía tendría sobre el crecimiento, entendiendo ésta como el resultado del comportamiento racional de los agentes económicos.

11 De Soto enfatiza el hecho que esos costos derivados de excesiva regulación y trabas son aun más costosos para los sectores más pobres de la población, quienes no tienen acceso a redes de contacto que podrían agilizar los procesos.

12 Sobre las razones detrás de la regulación, en la literatura se distinguen dos teorías. La del “interés público” (Pigou, 1938) plantea que la regulación responde a fallas de mercado y externalidades que significan un costo en bienestar para la población, siendo necesario corregir esos elementos. En contraposición, la teoría de la “elección pública” (Tullock 1967; Stigler 1971; Peltzman 1976) plantea que las autoridades establecen normas regulatorias que van en su propio beneficio (de Soto 1989), creando grandes aparatos burocráticos o bien en beneficio de los regulados.

13 Gran parte de estos países desarrollados tienen cargas tributarias sustantivamente mayores que las de Chile, lo que se contradice con la evidencia encontrada por Loayza (1996) de que mayores tributos incentivan la informalidad. Sin embargo, es presumible que países más desarrollados tienen gobiernos más eficientes y menos corruptos, lo que incentiva la formalidad.

**Tabla N°1. Economía Informal como % del PIB**

PAIS	1999/00	2001/02	2002/03
Estados Unidos	8,7	8,7	8,4
Japón	11,2	11,1	10,8
Reino Unido	12,7	12,5	12,2
Nueva Zelandia	12,8	12,6	12,3
Australia	14,3	14,1	13,5
Canadá	16,0	15,8	15,2
Irlanda	15,9	15,7	15,3
Promedio OECD	16,8	16,7	16,3
Alemania	16,0	16,3	16,8
Finlandia	18,1	18,0	17,4
Suecia	19,2	19,1	18,3
Chile	19,8	20,3	20,9
Portugal	22,7	22,5	21,9
España	22,7	22,5	22,0
Argentina	25,4	27,1	28,9
Paraguay	27,4	29,2	31,4
México	30,1	31,8	33,2
Ecuador	34,4	35,1	36,7
Venezuela	33,6	35,1	36,7
Brasil	39,8	40,9	42,3
Colombia	39,1	41,3	43,4
Promedio Latinoamérica y Caribe	41,1	42,2	43,4
Uruguay	51,1	51,4	51,9
Perú	59,9	60,3	60,9
Bolivia	67,1	68,1	68,3

Fuente: Schneider, 2005

Ahora, si analizamos el problema desde la perspectiva de las rigideces que llevan a la informalidad, la situación cambia. Djankov *et al* (2002) analiza la regulación a la entrada al sistema formal para una muestra de 85 países. Dentro de su investigación, determina la cantidad de trámites necesarios para iniciar un negocio, así como su costo directo y en tiempo. En Chile se estima que se necesita al menos de 10 trámites para hacer andar un negocio y que el costo total de esto (entre tiempo y costos directos) es equivalente al 24% del ingreso per cápita. Países de la OECD muestran, en cambio, niveles de regulación significativamente inferiores. En Canadá y Australia sólo se necesitan 2 trámites para iniciar un negocio, teniendo un costo de 2,5% y 3% del ingreso per capita de cada país respectivamente, mientras que en Nueva Zelandia se necesita de 3 trámites, teniendo un costo mínimo de 1% del PIB per capita. Esta evidencia es muy similar a la entregada por el Banco Mundial. En su índice de “Facilidad

para hacer Negocios<sup>14</sup>, Chile aparece con un puntaje de 28, siendo que Nueva Zelandia, Estados Unidos y Canadá tienen valores de 2, 3 y 4 respectivamente. En particular, si analizamos el índice de costos de despido, Chile aparece con un puntaje de 52, muy por sobre el promedio de países de la OECD. Lo mismo vemos si analizamos el tiempo requerido para iniciar un negocio, que en Chile demora 27 días, mientras que el promedio para países de la OECD es de 16.

**Tabla N°2. Trámites y costo para iniciar un negocio**

PAIS	Numero tramites	Costo % PIB per capita
Canadá	2	2%
Australia	2	3%
Nueva Zelandia	3	2%
Irlanda	3	2%
Estados Unidos	4	2%
Finlandia	5	11%
Singapur	7	21%
Malasia	7	43%
Perú	8	53%
Sudáfrica	9	19%
Nigeria	9	271%
Chile	10	24%
República Checa	10	42%
Uruguay	10	59%
Japón	11	22%
Portugal	12	49%
China	12	51%
Marruecos	13	44%
Argentina	14	29%
Venezuela	14	52%
Ecuador	16	91%
Senegal	16	151%
Colombia	18	34%
Bolivia	20	301%

Fuente: Djankov et al (2002)

Las cifras nos muestran que Chile no tiene un sector informal significativo en comparación con países más desarrollados, pero que, en términos comparativos, si existen fuertes trabas regulatorias para la creación de empresas y la

14 Valores cercanos a 1 indican condiciones favorables para hacer negocios y valores mayores indican condiciones adversas.

realización de negocios. Esta posible contradicción entre una economía significativamente regulada y un mercado informal relativamente acotado se puede deber a dos factores que se potencian entre sí. El primero es la existencia de un sistema financiero maduro, cuya flexibilidad y competitividad aumenta el costo de mantenerse al margen de la formalidad. El segundo es la existencia de derechos de propiedad reconocidos y establecidos, aún para los sectores más pobres de la población. Estos derechos de propiedad permiten a un potencial emprendedor acreditar liquidez ante eventuales socios o prestamistas, mejorando sus posibilidades de financiamiento y facilitando el emprendimiento de actividades económicas<sup>15</sup>.

### Comentarios: informalidad, regulación y crecimiento

Ante la revisión anterior, en especial sobre el impacto que la regulación tiene en la economía formal, el tema de fondo que se debiera abordar no es el del costo de la informalidad de algunos agentes económicos, sino revisar el costo para la economía en general de las regulaciones y trabas que explican la informalidad.

Los estudios empíricos muestran que las principales causas de la informalidad son el excesivo cobro de impuestos, la excesiva regulación laboral, los costos laborales de seguridad social y la calidad y eficiencia de los gobiernos.

Lo medular del problema es que estas causas que explican estructuralmente la informalidad son las mismas detrás del pobre desempeño económico en Chile durante los últimos 15 años. Las rigideces que existen para iniciar un negocio, las dificultades regulatorias para mantener una empresa rentable, el cobro de tributos en sus diversas formas e incluso las tremendas trabas que existen para cerrar un negocio, que asimismo impiden la creación de uno nuevo, tienen notables costos en eficiencia y productividad<sup>16</sup>.

---

15 Esta argumentación es ampliamente abordada por De Soto (2000), quien explica que el subdesarrollo del tercer mundo y el fracaso del capitalismo en esos países como sistema para generar riqueza se deben a que en ellos no existen los mecanismos adecuados para establecer derechos de propiedad. Las viviendas en los países en desarrollo comúnmente son ilegales y no tienen sus correspondientes títulos de propiedad, provocando que el ahorro de las personas no se materialice en instrumentos que puedan ser ocupados como capital.

16 Al respecto, Bergoing y Repetto (2006) muestran para Chile que la principal fuente microeconómica de aumentos en la productividad es el proceso de entrada y salida de empresas. Sus resultados concluyen que la flexibilidad regulatoria es clave para lograr altos niveles de crecimiento

Ahora, sobre el tema de los impuestos, si bien Chile no tiene una carga tributaria excesivamente alta en comparación con países desarrollados, la ineficiencia en el gasto público hace que el cobro de impuestos sea un factor tremendamente regresivo desde el punto de vista del crecimiento. La situación presupuestaria de Chile, desde mediados de 2005 hasta la fecha, ha sido inmejorable producto de los altos precios del cobre. Sin embargo, la ineficiencia en el gasto público ha hecho imposible transformar esa holgura presupuestaria en aumentos de productividad y crecimiento. En vez de ocupar esos recursos en modernizar el Estado y flexibilizar la economía, se ha optado por agrandar el aparato estatal, aumentando excesivamente el gasto público.

Lo anterior nos lleva a la pregunta de si las regulaciones que existen hoy en Chile son necesarias y promueven el desarrollo del país o, por el contrario, son una traba para el emprendimiento y la creación de empleo. Dada la evidencia proporcionada por la literatura, la respuesta es a todas luces que la regulación es excesiva y que frena el crecimiento de nuestra economía.

Si consideramos que la informalidad es una respuesta óptima de los agentes económicos<sup>17</sup> a las excesivas trabas que existen en la economía para emprender nuevos negocios y que sus efectos en la economía son, al menos, inciertos; hay que profundizar el debate al respecto y centrar la discusión en el tema de fondo ¿El problema es la informalidad o la excesiva regulación y carga tributaria que existe en nuestra economía? A nuestro juicio el problema radica en el segundo argumento.

En consecuencia, nuestros esfuerzos no deben estar en formalizar aquellas empresas informales, decisión que incluso podría traer pérdidas sociales de bienestar, sino en avanzar de manera transversal en la flexibilización de la economía. Entonces, el camino a seguir, siempre en el contexto de un Estado subsidiario que procure el bien común, es eliminar aquellas trabas y regulaciones que son causa tanto de la informalidad como de nuestro pobre desempeño económico.

---

y que, por el contrario, la rigidez excesiva impide el proceso de creación y expansión de empresas, siendo una significativa traba para el desarrollo.

<sup>17</sup> Esto es así desde el punto de vista privado. Ahora, desde el enfoque de rentabilidad social, la evidencia expuesta en este trabajo nos indica que no es posible determinar si la informalidad genera más costos que beneficios.

En concreto, debiéramos eliminar las barreras para la creación de nuevas empresas, disminuir los trámites y costos administrativos para iniciar un negocio, rediseñar nuestro sistema tributario en orden a favorecer la inversión y creación de empleo, reducir los costos de contratación, flexibilizar la jornada laboral, facilitar los mecanismos para inscribir la propiedad, facilitar los procesos para resolver situaciones de insolvencia y quiebra de las empresas, eliminar regulaciones arbitrarias en los mercados de bienes y factores, modernizar el funcionamiento del Estado para aumentar la productividad de los bienes y servicios públicos, eliminar la corrupción en los organismos estatales; y en general, generar todas aquellas condiciones necesarias para la creación de mayor actividad y empleo.

Si avanzamos en este sentido, no solo disminuiríamos los niveles de la actividad informal, sino que, más relevante aún, aumentaremos nuestra productividad tal como lo hicimos en el pasado, volviendo a tener tasas de crecimiento que nos permitan superar la pobreza y alcanzar el desarrollo.

### **Referencias:**

- Asea, Patrick K. (1996). “*The Informal Sector: Baby or Bath Water?*” Carnegie-Rochester Conf. Series Public Policy, 45, pp. 163–71.
- Bhattacharyya, Dilip K (1993). “*How Does the “Hidden Economy” Affect Consumers’ Expenditure? An Econometric Study of the U.K. 1960–1984*”, International Institute of Public Finance, Berlin.
- Bhattacharyya, Dilip K (1999). “*On the Economic Rationale of Estimating the Hidden Econom*”, Econ. J., 109:456, pp. 348–59.
- Centro de Investigación Social un Techo para Chile (2007); *Catastro Nacional de Campamentos*.
- De Soto, H. (1989) “*The Other Path*”. Harper & Row, New York
- De Soto, H. (2000) “*The Mystery of Capital*”, Basic Books.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes, and A. Shleifer (2002), “*The Regulation of Entry*”, The Quarterly Journal of Economics, 117(1), 1-37.
- Friedman, Eric; Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. (1999). “*Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*”, World Bank Discussion Paper.
- Giles, David E. A. (1999a). “*Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling*”, Econ. J., 109:456, pp. 370–80.

- Loayza, Norman (1996), “*The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*”, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, 129-62.
- Loayza, N y Rigolinni, J, (2006), “*Informality Trends and Cycles*”, World Bank Policy Research Working Paper 4078, December.
- Loayza, N., A. M. Oviedo, and L. Serven (2005), “*The Impact of Regulation on Growth and Informality – Cross-Country Evidence*”, World Bank Policy Research Working Paper 3263.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004) “*El Déficit Habitacional en Chile*”.
- Peltzman, Sam (1976), “*Toward a More General Theory of Regulation*”, Journal of Law and Economics, XIX, 211–240.
- Pigou, Arthur C. (1938), *The Economics of Welfare*, 4th ed. (London: Macmillan and Co.
- Rama, M. (1995) “*Do Labor Market Policies and Institutions Matter? The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean*”. Mimeo, The World Bank, Mayo (forthcoming in Labour, Basil Blackwell).
- Schneider, F. (2005), “*Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?*” Mimeo, Johannes Kepler University of Linz.
- Schneider, F (1998b). “*Stellt das Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht*”, Mitteilungen des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Linz, 98:1, S. 4–13.
- Schneider, F., and D. H. Enste (2000), “*Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*”, Journal of Economic Literature, 38, 77-114.
- Stigler, George J. (1971), “*The Theory of Economic Regulation*”, Bell Journal of Economics and Management Science, 11, 3–21.
- Tanzi, Vito. (1999). “*Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy*”, Econ. J., 109:456, pp. 338–40.
- The World Bank (2005), World Development Indicators, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Tullock, Gordon (1967), “*The Welfare Cost of Tariffs, Monopoly, and Theft*” Western Economic Journal, V, 224–232.

## Medidas alternativas a la privación de libertad: buscando respuestas efectivas a la delincuencia

• 27 de agosto de 2008 •

*Los recintos penales chilenos no tienen las condiciones para rehabilitar a los reclusos, por lo que la reinserción se transforma en una tarea titánica y la mayoría de quienes pasan por ellos termina reincidiendo a diferencia de quienes se benefician de medidas alternativas a la privación de la libertad que presentan menores tasas de reincidencia. Por ende, si bien es necesario mejorar los recintos penitenciarios para destinarlos a los delincuentes más peligrosos, es urgente ampliar el catálogo de medidas alternativas, incluyendo, por ejemplo, los sistemas de monitoreo o vigilancia electrónica, para aplicarlos a los delitos menos lesivos.*

Delinquir en Chile es una actividad lucrativa y de bajo riesgo. Durante el año 2007 hubo ante el Ministerio Público 9.635 denuncias por tráfico y micro-tráfico de drogas, 298.218 denuncias por robo y 15.376 denuncias por delitos sexuales<sup>1</sup>. De ellas, sólo en el 7,3%, 1,4%, y 0,8% de los casos respectivamente, los responsables fueron condenados a una pena privativa de libertad. En otras palabras, sólo un pequeño porcentaje de los que delinquen reciben una pena de reclusión. Aún así, los recintos penales nacionales carecen de la capacidad suficiente para recibir a la población que es enviada a la cárcel.

En junio de 2008, según datos de Gendarmería, el total de condenados e imputados asciende a la cifra de 96.589 personas. De ellas, 49.149 (50,9%) individuos se encontraban privados de libertad, mientras que 47.440 (49,1%) cumplían su condena con medidas alternativas a la prisión: Remisión condicional, Libertad vigilada o Reclusión nocturna. En Chile hay 290 internos por cada 100 mil habitantes, proporción que lo ubica en el 13° lugar mundial en número de presos por habitante<sup>2</sup> con una sobre ocupación de la capacidad carcelaria disponible de un 55%.

Si bien no hay cifras oficiales sobre reincidencia de personas que fueron condenadas a penas privativas de libertad, sí existen estudios que afirman que el porcentaje de sentenciados que vuelve a delinquir fluctúa entre el 50 al 60% del total<sup>3</sup>. Los principales problemas que aquejan los recintos penales son: hacinamiento, higiene, constantes situaciones de violencia y tensión entre los reos, código no escrito de abuso entre ellos, deficiente y tardío acceso a la salud, programa de reinserción laboral de muy bajo impacto y desconocimiento de sus derechos al interior del penal<sup>4</sup>. A ello se une el dilema de la “subcultura carcelaria” que invade a los internos, a través de la influencia negativa que produce el contacto con delincuentes más peligrosos y experimentados que se encuentran en el centro de reclusión<sup>5</sup>. Como es de esperar, al término de la condena los reclusos tienen mínimas posibilidades de desarrollar un oficio o

---

1 Estudio anual de la Oficina de Fiscalización contra el Delito (FICED), 2005.

2 Índice preparado por el International Centre for Prison Studies, del King's College of London. El estudio indica que nuestro país alberga en sus recintos carcelarios a 290 internos por cada 100 mil habitantes.

3 Informe de la Comisión especial sobre seguridad ciudadana del Senado, 2005.

4 González Morales, F. et al.: “Condiciones Carcelarias, Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2005”, Universidad Diego Portales, Santiago, 2005.

5 Guzmán, M. L.: “Las Islas Marías y la Subcultura Carcelaria”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Enero-Abril, Nueva Serie Año XXXI (91), México, 1998, pp. 25.

acceder a créditos. En estas condiciones, ¿podemos afirmar que nuestro país tiene en sus recintos penales las condiciones necesarias para rehabilitar a los reclusos? Las cifras indican lo contrario. La reinserción se transforma en una tarea tan compleja que la mayoría termina volviendo al camino del delito, engrosando los índices de reincidencia.

Con el objeto de resolver los problemas descritos, el Gobierno inició el año 2002 el “Programa de Concesión de Infraestructura Penitenciaria” que proyectaba la creación de 10 recintos penales<sup>6</sup> a través del sistema de concesiones a privados<sup>7</sup>. Inicialmente la ejecución total del proyecto debía terminarse el año 2006, pero fue aplazado para el 2010. Al presente, se han inaugurado seis recintos penales, uno de ellos con graves problemas de infraestructura (Alto Hospicio)<sup>8</sup> y de los cuatro restantes, dos presentan irregularidades en su construcción<sup>9</sup>, lo cual motivó la formación, en marzo pasado, de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. Un reciente informe de la Contraloría General de la República (julio de 2008) advierte que los malos manejos del Ministerio de Obras Públicas han significado la pérdida de aproximadamente US\$200 millones al Estado. Gendarmería proyectó en el segundo semestre de 2007 una nueva etapa de construcción de ocho penales más al 2012, que provoca serias dudas en torno a la calidad en la ejecución del nuevo plan de construcción.

### En búsqueda de la sanción adecuada

La Ley N°18.216, que establece medidas alternativas a la pena privativa de libertad, ha sido un aporte. Introdujo sanciones como la Remisión condicional<sup>9</sup>, Libertad vigilada<sup>10</sup> y Reclusión nocturna<sup>11</sup>, que actualmente constituyen la

---

6 Los recintos penales estarían ubicados en Alto Hospicio, Rancagua, y La Serena (Grupo I); Antofagasta y Concepción (Grupo II); Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt (Grupo III); y Santiago 2 y Maule (Grupo IV). En total serían aproximadamente 16.000 nuevas plazas para condenados a reclusión.

7 En dicho contrato, el rol del Estado consistía en fiscalizar el trabajo del concesionario, además de vigilar y administrar el recinto penal a través de Gendarmería. Por su parte, el sector privado se encargaría de proveer la infraestructura, servicios básicos de aseo, alimentación, atención a internos, programas laborales, y procurar debidamente su atención.

8 En el proyecto de Concepción, los costos han aumentado de US\$ 25 millones a US\$ 50 millones, y se proyecta que llegará US\$ 115 millones por sus graves problemas de construcción y diseño, y en el caso de Antofagasta, se debería haber entregado el año 2006, pero la construcción estuvo abandonada por dos años, y ahora se está en licitación para cambiar de empresa constructora.

9 Consiste en la suspensión de su cumplimiento y en la discreta observación y asistencia del

mitad de las condenas que dictan los tribunales y que tienen porcentajes de reincidencia notoriamente más bajos que las penas asociadas a la privación de libertad. De acuerdo a las cifras que nos entrega Gendarmería<sup>12</sup>, las tasas de comisión de delitos luego de cumplida la condena son las siguientes: 6,42% para la remisión condicional; 16,07% para la libertad vigilada, y 20,26% para la reclusión nocturna. Si bien las medidas mencionadas se utilizan en delincuentes que cumplen con una serie de requisitos<sup>13</sup>, los índices de reincidencia que presentan las sanciones mencionadas permiten no sólo justificar su uso, sino que también estudiar la posibilidad de utilizar otras medidas para delincuentes distintos al grupo anterior.

A pesar de los buenos resultados mencionados, estas medidas también han presentado dificultades que deben ser mejoradas:

**1. Bajos recursos destinados a rehabilitación:** La Ley de presupuestos de 2008 entrega al Programa de Reinserción y rehabilitación sólo el 2,43% de lo que se le otorga por esta misma vía a Gendarmería<sup>14</sup>. Como resultado del monto otorgado, no existe suficiente dinero para ejecutar de manera debida las medidas alternativas. El importante déficit<sup>15</sup> se materializa a la hora de proveer de dele-

---

condenado por la autoridad administrativa durante cierto tiempo. Artículo 3°, Ley N°18.216.

10 Consiste en someter al condenado a un régimen de libertad a prueba que tendrá a su tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanentes de un delegado. Artículo 14°, Ley N°18.216.

11 Consiste en el encierro en establecimientos especiales, desde las 22 horas de cada día hasta las 6 horas del día siguiente. Artículo 7°, Ley N°18.216.

12 Estudio realizado por la Unidad de Investigaciones Criminológicas (UNICRIM), dependiente de Gendarmería de Chile: "Tasas de reincidencia de condenados egresados del sistema penitenciario 1993-1999", 2000.

13 La ley N°18.216 establece para la aplicación de las medidas de libertad vigilada y remisión condicional, que el delincuente no haya sido condenado con anterioridad. La reclusión nocturna, en cambio, se puede utilizar para sujetos cuya condenas anteriores no sobrepasen en su conjunto la pena de tres años. Con respecto a la pena original, los delitos de libertad vigilada y remisión condicional solamente podrán ser aplicadas a individuos cuya pena no sobrepase los tres años de privación de libertad. En el caso de la reclusión nocturna, el plazo de la pena aplicada al delincuente no debe sobrepasar los cinco años de internación en un recinto penal.

14 Al año 2008, el presupuesto entregado a Gendarmería fue de \$151.406.319.000 de pesos, en cambio al Programa de Reinserción y rehabilitación el monto recibido fue \$3.675.561.000 de pesos.

15 El Reglamento de Gendarmería indica que para el caso de Libertad vigilada, cada delegado debe tener un máximo de 30 beneficiados (en la práctica tienen un promedio de 57); en el caso de Remisión condicional, los centros de reinserción social de Gendarmería deben contener un máximo de 200 condenados (actualmente tienen en promedio 299), y en lo que respecta a Re-

gados en libertad vigilada, centros de reinserción social (CRS) para la remisión condicional, recintos especialmente habilitados para la reclusión nocturna, así como financiamiento para los programas de rehabilitación y evaluación de las medidas mencionadas.

**2. Insuficiente fiscalización:** Si bien existe tanto un control parlamentario (Cámara de Diputados); administrativo (División de defensa Social del Ministerio de Justicia y Departamento de Tratamiento en el medio libre de Gendarmería, DTML); como judicial; sólo tiene una participación activa el DTML, otorgando información principalmente estadística. Los otros medios fiscalizadores tienen una intervención mínima, las visitas a los centros son escasas y los informes anuales no son evaluados como se debiera.

**3. Vacíos Legales:** La Ley N°18.216 no se refiere a algunos aspectos de suma importancia. Entre ellos, se encuentran los siguientes:

- *No contempla instrumentos de emergencia para asegurar las condiciones mínimas de aplicación de las medidas alternativas:* Las exigencias que requiere el cumplimiento de las medidas no pueden ser satisfechas con los recursos actuales. Sin embargo, ni en la ley ni en el reglamento se establecen mecanismos para asegurar la ejecución adecuada de las sanciones. A todo lo anterior se suma la escasa fiscalización ya mencionada, lo que explica la implementación insuficiente de dichos castigos.
- *El juez no pondera la aplicación de las medidas:* El hecho de que el individuo cumple con todas las exigencias que establece la ley, provoca que el juez que conoce del caso aplique de inmediato la medida alternativa correspondiente. Ello tiende a desnaturalizar el objetivo de las sanciones en cuestión, ya que no se reflexiona sobre la posibilidad que sea de verdadera utilidad, o que el sujeto esté efectivamente en condiciones de cumplir la medida.
- *Dilemas en el incumplimiento de la medida otorgada:* en sus artículos 11, 26 y 27, la Ley N°18.216 señala que en casos graves o reiterados el juez debe revocar la medida y, por lo tanto, puede cambiarla por reclusión nocturna (si es libertad vigilada o remisión condicional) o puede suspender la sanción y

---

clusión nocturna, al año 2005 un 51,6% de los penados dormía en un anexo de un recinto penal. Oficina de Fiscalización contra el Delito: “Estudio nacional de robo, delitos sexuales, tráfico y microtráfico de drogas”, 2008.

cambiarla por la pena de prisión. El problema es que la ley no determina los casos en que se debe entender como importante la inobservancia, por lo cual la revocación queda sólo a criterio del juez y no da posibilidad alguna de adoptar diferentes medidas en atención a la gravedad de la infracción. Ello conspira contra las acciones a tomar frente a las infracciones leves, ya que para los delincuentes eso es garantía de que la medida puede ser transgredida con facilidad.

### Perfeccionamiento de las actuales medidas alternativas

Si se atiende sólo a las cifras de reincidencia que presentan las medidas alternativas a la pena privativa de libertad, es posible afirmar que su aplicación es más exitosa que la implementación de la cárcel como sanción penal. Ahora bien, ese análisis aislado es muy liviano como para sostener que se deben aumentar sin límite alguno las medidas alternativas. El objetivo que debe tenerse siempre en mente es disminuir la delincuencia y construir una sociedad más segura, confiable y respetuosa. De esta manera, la evaluación de las sanciones aplicables en Chile debe ser más profunda, en orden a revisar con minuciosidad si las medidas actuales, o aquéllas que se agreguen, son adecuadas al tipo de infractor, si existe presupuesto suficiente como para llevarlas a cabo de manera adecuada, si los índices de reincidencia son bajos en relación a las penas hoy aplicadas y si entregan herramientas efectivas para la posterior reinserción.

Para lograr lo anterior se requiere un profundo análisis sobre la conveniencia de las sanciones actuales. Los recintos penales siguen siendo necesarios, pues los delitos de mayor connotación social, los delincuentes más peligrosos, los que atentan contra la vida e integridad física de las personas deberían recibir una pena privativa de libertad severa, recordando en todo momento que se trata de un castigo. Pero los recintos carcelarios deben mejorar sus condiciones para permitir la rehabilitación.

En cuanto a las medidas alternativas a la pena privativa de libertad actualmente vigentes, su aplicación ha constituido un avance, pero sus debilidades ya mencionadas distorsionan su objetivo. El desafío es debatir sobre la necesidad de ampliar el catálogo de medidas alternativas a la pena privativa de libertad. Eso sí, deben considerarse también otras interrogantes: ¿Constituye la vida de la persona un bien que debe ser resguardado con mayor celo que la propiedad privada? ¿Son eficientes las medidas actuales para asegurar el respeto a dichos bienes? ¿Es necesario castigar los delitos contra la propiedad

sin violencia en las personas con penas privativas de libertad? Todo ello debe ser aclarado con medidas más definidas en torno a la gravedad del delito y a las características del delincuente. En consecuencia, sería conveniente que a los autores de delitos menos lesivos se les aplicaran medidas alternativas, tanto las vigentes en la Ley N°18.216, como las siguientes:

**1. Asistencia obligatoria a centros:** “(...) sanción que se impone a los delincuentes, por la cual se les obliga a asistir a determinados centros, con el objeto de participar en programas, principalmente, de capacitación y rehabilitación”<sup>16</sup>. Como bien se describe, puede tratarse de establecimientos destinados a trabajar con jóvenes en riesgo social, que los reintegre con éxito en la sociedad, supliendo las carencias valóricas familiares. De igual manera existen centros de rehabilitación, cuyo objeto son delincuentes que en su mayoría presentan serios problemas de adaptación, en donde su profunda alienación los desvincula de las reglas mínimas para convivir en armonía con la comunidad social.

La medida comenzó a aplicarse en Bélgica el año 1911. Desde entonces, diversos países en Europa lo han adoptado, llegando incluso su aplicación a Estados Unidos y Latinoamérica. En Chile tiene vigencia de manera muy aislada desde el año 1994<sup>17</sup>, a través de las infracciones a la ley de violencia intrafamiliar, ley de menores o contra la violencia en los estadios.

**2. Trabajos en beneficio de la comunidad:** Consiste en “(...) imponer la obligación, con consentimiento del delincuente, de trabajar en beneficio de la comunidad sin percibir remuneración, buscando con ello castigar al delincuente y reparar el daño causado a la comunidad”<sup>18</sup>. Con una aplicación generosa a nivel mundial, a través del uso de esta medida no se repara directamente a la víctima, pero sí se compensa en forma indirecta, al hacer de su condena una ayuda efectiva al resto de la población que se ve beneficiada con un trabajo social, al mismo tiempo que sus características no le quitan seriedad a la labor efectuada, de-

---

16 Véase Juste P., M. A., Mertz K., C., Mery N., R.: “Medidas Alternativas a la Reclusión: La Experiencia en Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra”, Santiago, 1998.

17 Ley N°19.324, que introduce Modificaciones a la Ley N°16.618 en Materia de maltrato de menores (1994); Ley N°19.325, Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar (1994); y Ley N°19.366 (actual Ley N°20.000), que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Dicta y Modifica Diversas Disposiciones Legales y Deroga Ley N°18.403 (1995).

18 Juste P., M. A., Mertz K., C., Mery, N., R., op. cit., pp. 30.

mostrando que se trata de un castigo. En nuestro país, esta medida se aplica en los mismos cuerpos legales que la medida anterior.

**3. Sistema de monitoreo electrónico:** Se coloca a un imputado o condenado, por un plazo determinado, un dispositivo electrónico que permite conocer su ubicación de manera permanente. No se trata de una medida en sí, sino que más bien es un sistema de control electrónico para garantizar la ejecución de una pena cuya sustantividad es la privación o restricción de libertad. En este sentido, no persigue la rehabilitación, sino la gestión de los movimientos del individuo sometido a esta medida de control, para colaborar en la creación de hábitos de vida de bajo riesgo que prevengan la comisión de nuevos delitos y sean más seguros para la sociedad.

El sistema se puede aplicar, principalmente, como una medida complementaria de seguridad a imputados o condenados por delitos sexuales, violencia intrafamiliar, violencia en los estadios, conducción etílica, ley penal juvenil y delitos menos graves, conjuntamente con otras medidas de seguridad o afianzando medidas alternativas de cumplimiento de penas privativas de libertad<sup>19</sup>. El uso adecuado de esta medida proporciona beneficios al condenado, como mantener su trabajo y permanecer con su familia, evitando la desocialización de la privación de libertad y el ambiente corruptor de los recintos carcelarios, pero al mismo tiempo permite que la sociedad –que asumió un riesgo al dejarlo en libertad– se proteja de una manera más eficaz.

Actualmente, con diferentes modalidades y aplicaciones, se utilizan sistemas de monitoreo, vigilancia y control tecnológico en Canadá, Estados Unidos, numerosos países europeos, Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Singapur, entre otros. En Chile, se han presentado diversos proyectos de ley en el Congreso<sup>20</sup> para permitir su utilización, pero aún están en discusión.

**4. Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social:** Vigente en Chile desde el año 2007 a través de la Ley N°20.084 de Responsabilidad Juvenil, y consiste en la internación parcial en centros especializados a jóvenes autores de delito en riesgo social. El sujeto continúa con los planes

---

<sup>19</sup> Se puede utilizar en vez de la reclusión nocturna o como medidas de seguridad de otras, como el arresto domiciliario, que consiste en la detención en el inmueble que constituya el hogar principal del condenado, con un máximo diario de 12 horas y un máximo de 540 días seguidos.

<sup>20</sup> Boletines 3846-07, 4156-07 y 5838-07.

educativos de acuerdo a su edad y se complementa con talleres enfocados al desarrollo personal y social. Se realizan en lo posible con la colaboración de la familia. Tiene una duración máxima de cinco años si es menor de 16, y de diez años si es mayor de esa edad. Su aplicación es muy reciente en nuestro país, por lo cual es muy prematuro evaluar sus efectos. Sin embargo, es de suma importancia asignar el presupuesto adecuado, evitando fracasos por personal escaso y poco calificado, e infraestructura insuficiente.

**5. Libertad vigilada intensiva:** Utilizada en los Estados Unidos a partir de los años sesenta, la medida señalada conserva las mismas características de la libertad vigilada vigente en Chile, pero con más requisitos, que exigen mayor compromiso del condenado y mayores facultades de vigilancia y control del delegado a cargo. La medida está destinada a aplicarse a los autores de delitos más graves que los sancionados por la libertad vigilada original y tratar con éxito a delinquentes que, debido a sus características personales, requieren de mayor control y supervisión.

**6. Días Multa:** Se trata de una sanción monetaria que equivale al 15% diario del condenado. Su objetivo es reemplazar penas que abarcaban desde los 61 a los 3 años de prisión<sup>21</sup>. El sistema se puede utilizar en delitos contra la propiedad sin violencia en las personas, delitos contra el honor, delitos económicos, cuasidelitos, faltas, delitos atribuidos a funcionarios públicos, entre otros. Una sanción pecuniaria constituye en muchos casos una medida más efectiva y severa que muchas otras que deben cumplirse en el exterior, a lo cual se suma el hecho que contribuye a reducir el hacinamiento carcelario, además de evitar la experiencia desocializadora que se vive en su interior.

**7. Reparación del daño:** Contemplada como salida alternativa al juicio en el artículo 241 del Código Procesal Penal y en la nueva Ley N°20.084 sobre responsabilidad juvenil, consiste en la obligación de compensar el perjuicio causado por la infracción a la víctima, lo cual puede ser por medio de una prestación en dinero, o bien a través de la restitución del objeto que origina el delito, o incluso por un servicio no remunerado en su favor. En todo caso, de igual manera la víctima puede perseguir su respectiva indemnización civil, pero sólo en la parte que considere insuficiente. Actualmente tiene una aplicación muy

---

21 Propuesto en un anteproyecto preparado por la Fundación Paz Ciudadana en conjunto con el Ministerio de Justicia sobre modificación a las medidas alternativas, que fue entregado al Gobierno el año 2002.

restringida en nuestro país, ya que se ocupa para delitos y cuasidelitos menores, preferentemente de orden patrimonial o lesiones menores. Se distingue así de su extensa aplicación tanto en Europa como en Estados Unidos<sup>22</sup>. Las experiencias positivas a nivel internacional permiten afirmar que su uso en delitos no violentos permite muchas veces resarcir adecuadamente el perjuicio causado. Aquello se logra debido a que la sanción va más allá de la compensación pecuniaria, ya que permite confrontar al autor del ilícito con la víctima. Lo anterior permite que este último pueda comprender el dolor causado en el primero y que, por lo tanto, el medio utilizado para reparar el daño se transforme en un mecanismo que le irroge al infractor esfuerzo y sacrificio, y que la experiencia con el dolor ajeno lo aleje del camino delictual.

## Conclusión

¿Es posible detener o disminuir las cifras de delincuencia actuales? ¿Es una meta alcanzable la reducción general de los índices de delitos y crímenes violentos en nuestro país? La respuesta no sólo debe ser afirmativa, sino que además debe constituir una obligación para todos. En la persecución penal los plazos de respuesta son muy breves y la ciudadanía reclama de manera inmediata cuando las condiciones de seguridad están en peligro. Si se persiguen oportunidades efectistas, de corto plazo, la reclusión perpetua y el castigo ejemplar surgen de inmediato. Sin embargo, ello sólo arrastrará para el futuro un conflicto que crecerá cada vez más. En cambio, si se utilizan medidas consistentes, cuyos efectos perduran en el tiempo, que sean una señal de seriedad a la población, que vayan más allá del elemento punitivo, entonces las medidas alternativas a la pena privativa de libertad están disponibles para su estudio en profundidad y análisis. Solucionar los defectos de la actual normativa en la materia, evaluar la ampliación del catálogo de medidas alternativas, no sólo con las existentes en disposiciones aisladas de nuestra legislación, sino con otras provenientes de derecho extranjero, debe ser un trabajo constante, con una dotación de recursos adecuado a la magnitud del plan y con la convicción de que cada paso que se avance en materia de rehabilitación, constituye un progreso inmenso en el bienestar de nuestra sociedad.

---

22 Incluso, en el último país mencionado, la reparación del daño puede ser usado en casos de delitos contra la vida de las personas.

## Cuentas de ahorro de salud: una posible solución al aumento en los costos y gastos de nuestro sistema

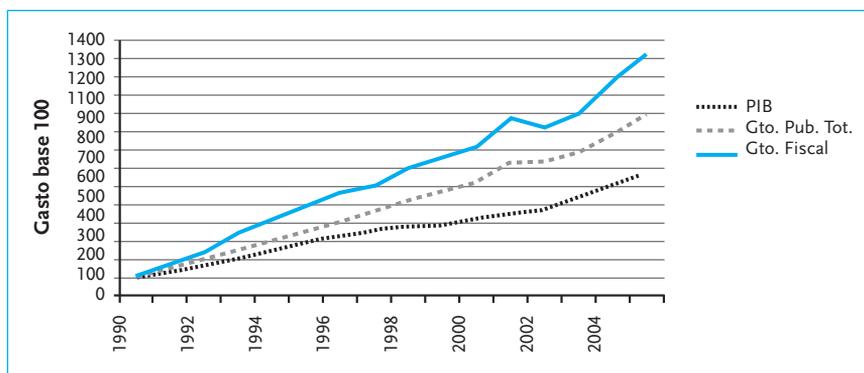
• 24 de septiembre de 2008 •

*El aumento en el gasto en salud es un fenómeno mundial que afecta a países ricos y pobres. En Chile el aumento en el gasto en salud en los últimos 20 años ha sido significativo, mientras que el aporte fiscal al sistema ha tenido un incremento aún mayor. Una razón es nuestro actual diseño de seguros que considera el mandato legal de cotizar un seguro único y comprehensivo, que genera incentivos a los usuarios para abusar en el consumo. Se propone un sistema alternativo que considera cuentas de ahorro de salud en conjunto con un seguro catastrófico que cubra las patologías más caras. Un sistema como éste obliga a los usuarios a enfrentar el verdadero costo de las prestaciones, reduciendo el riesgo de abuso que se produce en nuestro actual sistema.*

## I. Apreciaciones generales

El aumento en los costos de salud es una tendencia que en Chile se ha dado de manera persistente en los últimos años. El Gasto Público en Salud, entendido como el gasto efectuado a través del sistema público de salud que comprende aportes del fisco y cotizaciones y copagos de los afiliados, era de \$ MM 18.109.523 en 1990. Para 2005 ese gasto había aumentado 2,65 veces llegando a \$ MM 48.024.558, lo que significa un aumento relativo del gasto público en salud respecto al PIB de 47,7%. Si analizamos el Gasto Fiscal (Gasto Público de Salud devengado de ingresos operacionales, cotizaciones y copagos) el aumento es todavía mayor: entre 1990 y 2005 el Gasto Fiscal en Salud aumentó en 416%, duplicando su participación en el PIB en ese período.

**Gráfico N° 1: Evolución PIB, Gasto Público y Fiscal en Salud, 1990 base 100**



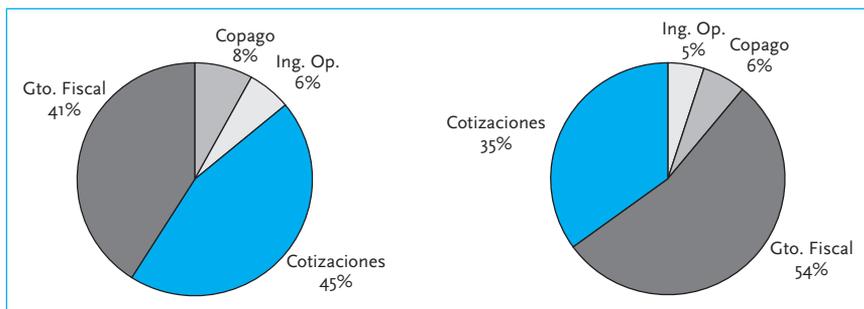
Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Superintendencia de Salud

La situación se torna preocupante si consideramos que ese mayor gasto no está siendo financiado por los usuarios. En efecto, el aumento del aporte fiscal al gasto en salud ha sido desproporcionado respecto del aporte de las cotizaciones y copagos. Tal como vemos en las Figuras N°1 y N°2, la relación entre Gasto Fiscal (aportes del Estado) y cotizaciones y copagos de los afiliados ha aumentado considerablemente. Para 1990 esta relación era de 0,769 llegando a 1,301 en 2005, lo que nos muestra un financiamiento del sistema público de salud cada vez más dependiente de los aportes del fisco en vez de los aportes de los beneficiarios'.

Y esta tendencia significativa al alza en los costos no cambia si analizamos el gasto privado en salud. El costo de operación<sup>2</sup> de las Isapres abiertas entre 1990 y 2005 pasó de \$MM 141.140 en 1990 a \$MM 466.774 en 2005, lo que significa un aumento de 230%, aumentando su participación en el PIB de 0,77% a 0,97% en el mismo período.

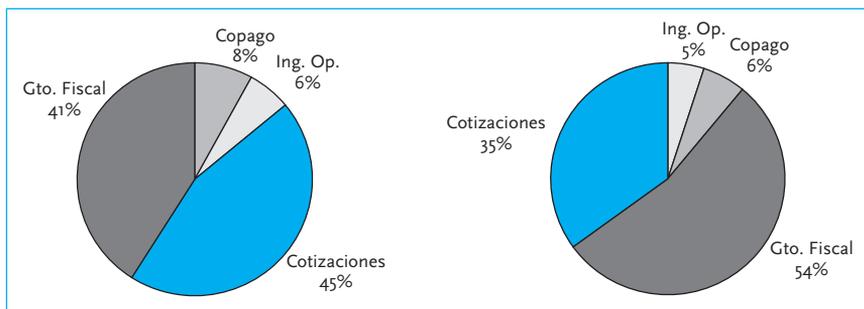
**Figura N°1:**

**Composición Gasto Público Salud 1990**

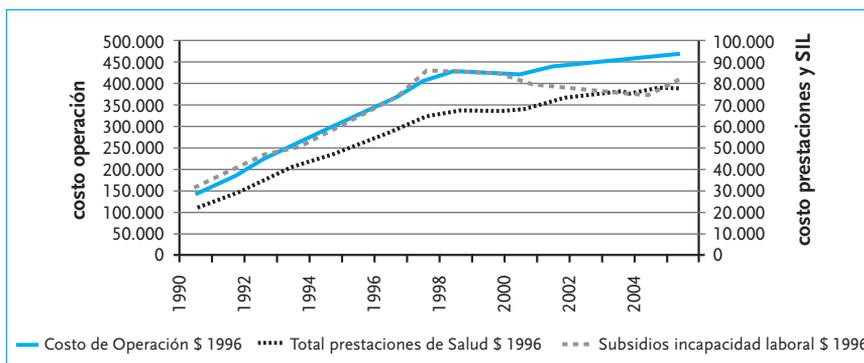


**Figura N°2:**

**Composición Gasto Público Salud 2005**



**Gráfico N° 2: Costo Isapres**



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Superintendencia de Salud

1 Lo anterior no responde al principio de responsabilidad individual en que se basa el sistema. Si bien es absolutamente necesario un sistema de salud subsidiado y gratuito para aquellos usuarios de menores recursos, no hace sentido que el financiamiento del sistema tienda de manera persistente al financiamiento estatal de la salud.

2 El costo de operación corresponde al costo derivado de prestaciones médicas y de subsidios de incapacidad laboral.

Las razones detrás de este significativo aumento en el gasto de nuestro sistema de salud responden a diversos factores, entre ellos económicos, demográficos y de diseño. Dentro de los factores económicos, podemos argumentar que el aumento del ingreso de los países aumenta el consumo de servicios de salud, primero porque la salud es un bien normal a nivel individual<sup>3</sup> y segundo porque aumenta la población que accede a los servicios de salud a través de las políticas sociales. Sobre los factores demográficos, el envejecimiento de la población ha dado mayor peso epidemiológico a enfermedades crónicas o catastróficas las que generan un mayor gasto<sup>4</sup>. Por último, dentro de los factores de diseño, el aumento en el aseguramiento de la población junto con el esquema de incentivos y diseño existente, tanto en el sistema de seguros privado como público, promueve el aumento en la demanda de prestaciones de salud<sup>5</sup>.

**Gráfico N°3: Prestaciones per capita Isapres y Fonasa (exámenes de diagnóstico, intervenciones quirúrgicas, consultas médicas, etc.)**



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Superintendencia de Salud

3 Ver Freeman (2003) y Di Matteo (2003). Bien normal es un bien cuya elasticidad ingreso es positiva, vale decir, su consumo aumenta a medida que aumenta el ingreso disponible de quien lo demanda.

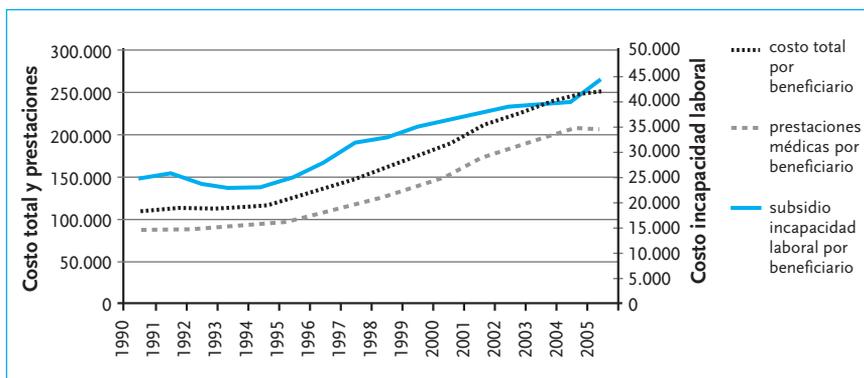
4 En 1990 la esperanza de vida al nacer era de 73,6 años. Para 2004 era de 78,01. Por su parte, el porcentaje de la población mayor a 65 años en Chile aumentó de 6% en 1990 a 8% en 2004 (Indicadores Mundiales de Desarrollo, Banco Mundial).

5 Ver Beteta (2003): Crecimiento del Gasto en Salud en Chile ¿Estamos ante un problema?, en *En foco N°13*, Expansiva.

Lo anterior se ve claramente reflejado en el significativo aumento de prestaciones otorgadas por el sistema<sup>6</sup>. Entre 1990 y 2004 las prestaciones por beneficiario afiliados a Isapres aumentaron de 9,66 a 15,86, siendo los exámenes de diagnóstico los de mayor aumento<sup>7</sup>. Similar evidencia vemos en el sistema público, en que las prestaciones por beneficiario atendidos a través de modalidad institucional aumentaron de 7,22 en 1998 a 15,28 en 2005<sup>8</sup>.

Si bien las cifras expuestas parecen preocupantes, hay que tener en consideración que el aumento en el gasto en salud es una tendencia mundial que afecta incluso a países desarrollados. Al respecto, Hagist y Kotlikoff (2005) calculan el crecimiento del gasto fiscal en salud para una muestra de 10 países miembros de la OECD para el periodo 1970-2002. En todos ellos el aumento en el gasto en salud fue superior al aumento de sus productos en una razón promedio de 1,7 veces

#### Gráfico N°4: Costo Sistema Isapres por Beneficiario



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Superintendencia de Salud

6 Otro elemento importante en el aumento de los costos es el pago de subsidios por incapacidad laboral, los que entre 1990 y 2005 aumentaron en 77% por beneficiario, pasando de \$24.764 a \$44.075.

7 El hecho que los exámenes de diagnóstico sean los de mayor aumento podría apoyar la idea de que existe un considerable riesgo moral por parte de los usuarios y prestadores, el que se agrava debido a las fuertes asimetrías de información existentes. Dada la amplia cobertura que existe en nuestro sistema de seguros, el prestador de servicios médicos tiene incentivos para que el paciente se someta a exámenes que pueden no ser absolutamente necesarios y, por su parte, el paciente no se rehusará a ello considerando el bajo copago que esos exámenes implican.

8 Fuente: Superintendencia de Salud. Esta tendencia no se da si vemos las prestaciones por

**Tabla N°1 Crecimiento Gasto Fiscal Salud y PIB países OECD**

<b>País</b>	<b>Crecimiento real promedio anual 1970-2002</b>	<b>Crecimiento PIB promedio anual 1970-2002</b>	<b>Relación crecimiento gasto salud/PIB</b>
Australia	5,61%	3,21%	1,75
Austria	4,23%	2,68%	1,58
Canadá	4,28%	3,23%	1,32
Alemania	4,62%	2,52%	1,83
Japón	5,50%	3,07%	1,79
Noruega	5,82%	3,57%	1,63
España	5,79%	3,03%	1,91
Suecia	2,92%	2,01%	1,45
Reino Unido	3,91%	2,31%	1,69
Estado Unidos	6,23%	3,10%	2,01
Promedio	4,89%	2,87%	1,70

Fuente: Hagist y Kotlikoff (2005)

Clasificando las prestaciones de salud según grupos etáreos de los beneficiarios los autores muestran que del total del aumento en el gasto en salud un 89% responde a aumentos en las coberturas y beneficios entregados para rangos etáreos dados y solo el 11% restante responde a cambios demográficos en la población beneficiaria (envejecimiento de la población). Los autores destacan el hecho que mantener la actual tendencia de aumento en el gasto en salud es insostenible en el tiempo, y en algún momento llevará a graves problemas fiscales<sup>9</sup>.

## **II. Cuentas de ahorro de salud: una posible solución**

Las cifras muestran que el aumento en el gasto en salud se debe principal-

---

beneficiario en la modalidad de libre elección. Una posible razón para aquello es que en esta modalidad de atención los beneficiarios enfrentan copagos por las prestaciones, los que aumentan a medida que aumenta el ingreso del beneficiario.

<sup>9</sup> Los autores Hagist y Kotlikoff hacen el ejercicio de calcular el valor presente del gasto del fisco en prestaciones en salud como proporción del valor presente del PIB si ambas variables mantuvieran su crecimiento histórico. A modo de ejemplo, si EEUU mantuviera el crecimiento de su producto y gasto fiscal en salud en sus promedios históricos por los próximos 40 años y tomáramos una tasa de descuento de 5%, el valor presente del gasto fiscal en salud equivaldría al 14,98% del valor presente de su producto.

mente al aumento en las coberturas y beneficios entregados por el sistema. Al analizar las cifras de prestaciones por afiliado del sistema chileno resulta imposible obviar el hecho que nuestro sistema de salud ha originado un significativo aumento en la demanda por prestaciones de salud<sup>10</sup>.

Tal como sugerimos anteriormente, parte importante de esta escalada en la demanda por prestaciones de salud se debe a la estructura de nuestro sistema de seguros de salud que considera un seguro único, comprehensivo y obligatorio<sup>11</sup>.

El problema se origina en que el diseño del sistema hace que el evento que se pretende asegurar deje de ser un evento aleatorio y exista riesgo moral (riesgo de abuso) por parte de los afiliados<sup>12</sup>. En este sentido, dentro de todos los eventos médicos que originan la demanda de prestaciones por parte de los afiliados podríamos distinguir entre aquellos que son completamente aleatorios y aquellos en los que tanto el usuario como el prestador pueden tener algún nivel de influencia. Por ejemplo, eventos como un infarto, un accidente vascular o incluso un accidente automovilístico son eventos aleatorios y, por lo tanto la probabilidad de que un afiliado consuma las prestaciones de salud asociadas a ese incidente es igualmente aleatoria. En cambio, si consideramos una patología como una gripe, el usuario tiene la posibilidad de asistir a algún centro médico o bien quedarse en su casa guardando reposo. Bajo nuestro actual sistema de seguros en que el copago del afiliado es cero o muy bajo<sup>13</sup>, existen fuertes incentivos a que el enfermo vaya a ver un médico aun cuando no sea imprescindible: al no enfrentar el pago total de la prestación disminuye considerablemente el costo marginal que enfrenta el usuario por la prestación de salud, aumentando su nivel de consumo<sup>14</sup>. Supongamos que el individuo

---

10 Si bien no contamos con cifras necesarias que nos permitan analizar el gasto de nuestro sistema de salud antes y después de la reforma de los seguros de salud previsional, es posible afirmar que aun cuando la tendencia a aumentar el gasto de salud no fue inicialmente ocasionada por nuestro actual sistema de seguros, éste sí ha permitido su escalada persistente en el tiempo.

11 Comprehensivo se refiere a que la cobertura del seguro es amplia, tanto en las patologías que cubre como en los niveles de cobertura.

12 Esta puede ser una de las razones de que el sistema privado aumente el costo de las pólizas de sus asegurados. Si año a año los afiliados incurrir en riesgo moral y sobre consumo de servicios de salud, los aseguradores internalizan esa información y luego de un tiempo cambian las primas de riesgo de todo el sistema. Luego, si los afiliados siguen incurriendo en la misma conducta, nuevamente los aseguradores vuelven a subir las primas y así sucesivamente.

13 Lo anterior depende de si se esta afiliado a FONASA o alguna ISAPRE y de qué nivel de atención y/o cobertura tiene.

14 La teoría económica sugiere que la razón de consumo de los bienes es inversamente propor-

decide finalmente atenderse lo que termina en una consulta médica y un examen de laboratorio. La pregunta que interesa es si la decisión hubiera sido la misma en el caso que el beneficiario hubiera tenido que enfrentar el 100% del costo de esas prestaciones como pago de bolsillo. En definitiva, el mandato legal para pagar un seguro único y comprensivo de salud<sup>15</sup> distorsiona las decisiones de consumo de los individuos, incentivando el sobre consumo de prestaciones de salud<sup>16</sup>.

Una alternativa a este diseño es un sistema que combine Cuentas de Ahorro de Salud (en adelante MSA, por sus siglas en inglés, Medical Savings Account) con el contrato de seguros catastróficos. La lógica de esta estructura está en separar, en la medida de lo posible, aquel consumo de prestaciones de salud aleatorio de aquel susceptible de generar abuso en su consumo debido a la discrecionalidad, ya sea del usuario o del prestador (riesgo moral)<sup>17</sup>. De esta manera, las cotizaciones obligatorias de los afiliados van en parte a una MSA y en parte a pagar la prima de un seguro catastrófico que considera un deducible y un máximo de cobertura. El seguro catastrófico se activa cuando los gastos asociados a una patología superan cierto nivel (deducible) luego del cual el seguro cubre todos los gastos relacionados a esa patología<sup>18</sup>. En esos términos, el término catastrófico no se refiere al tipo de patología que se trate sino al costo que ella implica. Una estructura como ésta disminuye la probabilidad de riesgo moral existente en el actual diseño, ya que los fondos de las MSA que no sean gastados pueden ser destinados al gasto en salud en la época laboral pasiva o bien a engrosar los fondos previsionales para la vejez, haciendo que los usuarios enfrenten el verdadero costo marginal de las prestaciones que demandan y decidan de manera

---

cional a la razón de sus precios o costo marginal. Lo anterior hace que si disminuye la razón de precios entre los servicios médicos y, supongamos, actividades de entretenimiento, vamos a consumir más servicios de salud y menos entretenimiento.

15 DFL N°1 de Salud.

16 El argumento se basa en que bajo la existencia de un sistema de seguros de salud únicos y con amplia cobertura, ni el paciente ni el prestador tiene incentivos para controlar la costo-efectividad de las prestaciones.

17 Hay que dejar claro que el problema no está en que el consumo de servicios de salud sea discrecional, lo que es absolutamente legítimo. El problema radica en que bajo el actual sistema estamos asegurando prestaciones que dependen de la discrecionalidad del usuario como si fueran eventos aleatorios posibles de diversificar su riesgo a través de un sistema de precios de prima de riesgos.

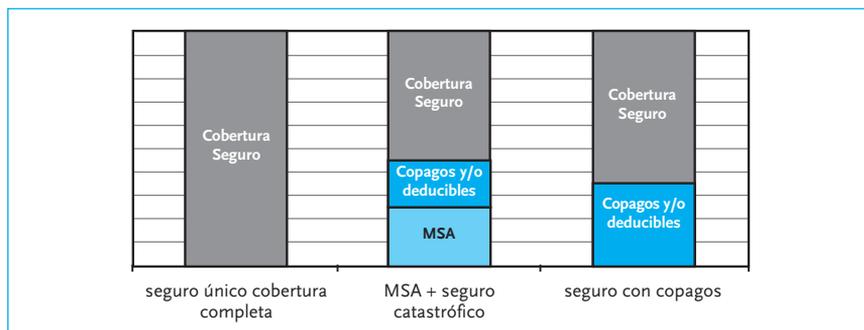
18 En general, las experiencias internacionales que han aplicado sistemas como este consideran algún nivel de copago para el seguro catastrófico. En el caso de Singapur, una vez activado el seguro el beneficiario tiene un copago de 20%.

racional y óptima sobre esas condiciones. Lo anterior promueve el ahorro de las personas, premiando a aquellos que tengan un consumo responsable.

Una de las principales ventajas de un sistema que combina las MSA con un seguro catastrófico es que la garantía de pago que otorga la disponibilidad de fondos en la MSA permite la existencia de deducibles en la contratación del seguro, lo que abarata considerablemente su prima y mantiene al afiliado igualmente cubierto. Vale decir, es posible complementar la cobertura que implican las MSA con un seguro catastrófico que considere un deducible cuyo pago está garantizado por los fondos acumulados en la MSA<sup>19</sup>. Por otra parte, al quedar sujeto el sentido de catastrófico exclusivamente al costo implícito en las patologías, se hace prescindible la autorización del seguro sobre la cobertura de patologías.

Sin embargo, existen ciertas críticas a la efectividad de las MSA para contener el gasto de salud. La primera dice relación con que si bien generan incentivos que eliminan el riesgo moral por parte de los usuarios no soluciona el problema de los prestadores quienes no tienen que responder por la costo-efectividad de las prestaciones. Lo anterior cobra vital importancia si consideramos las fuertes asimetrías de información que existen en nuestro sistema de salud, siendo el prestador un sujeto considerablemente más informado que el usuario respecto del cuidado de la salud<sup>20</sup>.

**Figura N°3: Composición Gasto Salud para diferentes sistemas de financiamiento**



Fuente: World Health Organization

19 Hay que considerar que siempre existe el riesgo de que se acaben los fondos acumulados en las MSA.

20 El problema radica en que el prestador siempre tendrá incentivos para que el paciente sobre consuma servicios de salud. Lo anterior se agrava cuando existe integración vertical del rol de prestador y asegurador.

Una segunda crítica se refiere a que un sistema que combina las MSA con un seguro catastrófico limita la diversificación del riesgo por parte del sistema. En concreto, aquellos individuos más riesgosos en términos médicos o bien aquellos más pobres que tienen menor cantidad de fondos disponibles en sus MSA están más expuestos a agotar sus fondos y por lo tanto a quedar descubierto ante posibles patologías.

Ante este último argumento es necesario hacer dos comentarios. Respecto de aquellos usuarios de menores ingresos que se espera tengan una menor acumulación de fondos en sus MSAs es perfectamente posible el diseño de un sistema de subsidios que elimine tal problema<sup>21</sup>. Como antecedente, el diseño aplicado por Singapur a partir de 1983 mantiene el esquema de subsidios estatales a la oferta al sistema de atención primaria, el que es financiado en cerca del 50% por aportes fiscales y el resto con el copago de los usuarios<sup>22</sup>. Lo anterior se acerca bastante a la actual situación de nuestro sistema público, el que es financiado en un 42% por las cotizaciones y copagos de los usuarios<sup>23</sup>.

Ahora bien, sobre la diversificación del riesgo de aquellos usuarios más riesgosos (que más se enferman), el actual sistema ha fracasado también en ese aspecto. En la práctica, lo que se ha dado es un descreme de mercado en que el sistema privado se ha quedado con los individuos menos riesgosos y, por tanto, más baratos y el sistema público con aquellos más caros que accederían a peores planes en el sistema privado dado su nivel de ingresos y/o de riesgo<sup>24</sup>.

---

21 Nuestro actual sistema de salud considera importantes subsidios a los beneficiarios más pobres a través del Fondo Nacional de Salud y la atención en modalidad institucional. Al respecto, las experiencias internacionales que han usado MSAs consideran la existencia de subsidios para los más pobres. Interesante es el caso de Singapur donde cuentan con 3 programas principales que conforman su sistema de salud. El primero es Medisave que considera las MSAs; el segundo es Medishield que considera los seguros catastróficos complementarios a las MSAs; el tercero es Medifund, que consiste en un fondo que administra vía subsidios las cuentas de ahorro de los usuarios más pobres.

22 Medical Savings Accounts, *World Health Organization*.

23 Cifras de 2005, Superintendencia de Salud.

24 Estos individuos más riesgosos preferirán atenderse en aquel seguro de mayor cobertura y menor copago, lo que genera selección adversa; vale decir, aquellos sujetos más caros son los que menos pagan por su demanda de servicios de salud, encareciendo el funcionamiento del sistema. Lo anterior es lo que se conoce como selección adversa, evento que genera pérdidas de bienestar social.

### III. Aspectos a analizar antes de la aplicación de un sistema de cuentas de ahorro de salud.

Antes mencionamos que un esquema de MSAs en conjunto con un seguro catastrófico presenta la ventaja de eliminar o, al menos, reducir la probabilidad de riesgo moral por parte de los usuarios lo que llevaría a una disminución en el consumo de prestaciones de salud.

Sin embargo, la experiencia internacional de países que han aplicado este sistema no sustenta, a priori, lo anterior. Este tipo de análisis es sumamente complejo por cuanto las experiencias que se conocen no contienen todos los elementos necesarios para comprobar de manera aislada las bondades del sistema. O bien la aplicación del esquema de MSAs se hizo en conjunto con otras importantes reformas, o su aplicación fue solo parcial o bien no se cuenta con las cifras y estadísticas necesarias<sup>25</sup>.

Es por esto que resulta imprescindible estimar los efectos que un diseño como éste puede tener en términos de bienestar así como las condiciones bajo las cuales el sistema es sustentable. Por último, resulta importante analizar qué otras medidas complementarias a las MSAs se pueden tomar para detener la actual tendencia al alza en el gasto en salud.

Sobre los efectos en bienestar, es necesario precisar, primero, qué condiciones deben existir para que no exista selección adversa en el sistema de seguros de salud y segundo, qué efectos redistributivos tendría la aplicación del diseño propuesto.

La selección adversa se refiere al evento de que aquellos sujetos más riesgosos y, por lo tanto, más caros sean quienes queden dentro de un esquema de seguro único y de amplia cobertura y, por el contrario, aquellos menos riesgosos y más baratos sean quienes opten por un esquema de MSA. Tal situación traería importantes pérdidas en bienestar social por cuanto asegura a aquellos usuarios más riesgosos (más caros de asegurar) y no lo hace con aquellos menos riesgosos y de menor costo (más baratos de asegurar).

---

25 Para más información sobre experiencias internacionales ver World Health Organization, Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience (2002), Discussion Paper N°3.

En estas condiciones, se puede optar por dos escenarios. El primero considera la coexistencia del diseño actual de un seguro único y comprehensivo con el diseño propuesto, siendo los usuarios quienes deciden uno u otro sistema. El segundo es uno en que solo está disponible la posibilidad de MSAs, desapareciendo la posibilidad de selección adversa.

Desde el punto de vista del regulador, es fundamental conocer bajo que condiciones se produciría selección adversa en caso de la coexistencia de ambos sistemas. En ese caso, es posible diseñar un sistema de incentivos tributarios que favorezca las MSAs y corrija la selección adversa de los usuarios, teniendo que incluir en el análisis las pérdidas de eficiencia en la asignación de recursos que esto significaría<sup>26</sup>. Para esto es fundamental conocer las ganancias y pérdidas de bienestar a nivel agregado; vale decir, como cambia la situación de bienestar de los beneficiarios bajo uno y otro escenario<sup>27</sup>. Es igualmente importante conocer como cambia la situación a nivel individual o familiar; vale decir, qué familias quedarían mejor o peor respecto de la situación actual considerando los factores de riesgo e ingresos de ellas<sup>28</sup>. Otro factor relevante para el diseño del sistema es saber qué nivel de acumulación de recursos se necesitarían en las MSA para financiar los gastos de salud en la época laboral pasiva<sup>29</sup>. Como vemos en la Figura N°3, es necesario que los fondos acumulados en la fase de ahorro alcancen a cubrir los recursos girados en la fase de gasto, lo que dependerá, primordialmente, de la trayectoria en el tiempo del gasto en salud. Para esto es fundamental generar una estructura institucional que permita la inversión de los recursos. En este punto nace la compleja tarea de maximizar el riesgo/retorno de los fondos acumulados en las MSAs considerando el carácter dinámico de los plazos de inversión y el riesgo de que se agoten los fondos acumulados<sup>30</sup>.

---

26 Mas allá de los efectos redistributivos, desde el punto de vista de la eficiencia social interesa el efecto agregado de tener uno u otro sistema. En este sentido los subsidios e impuestos son considerados como transferencias, por lo que desde el punto de vista social sólo interesan las distorsiones que puedan generar.

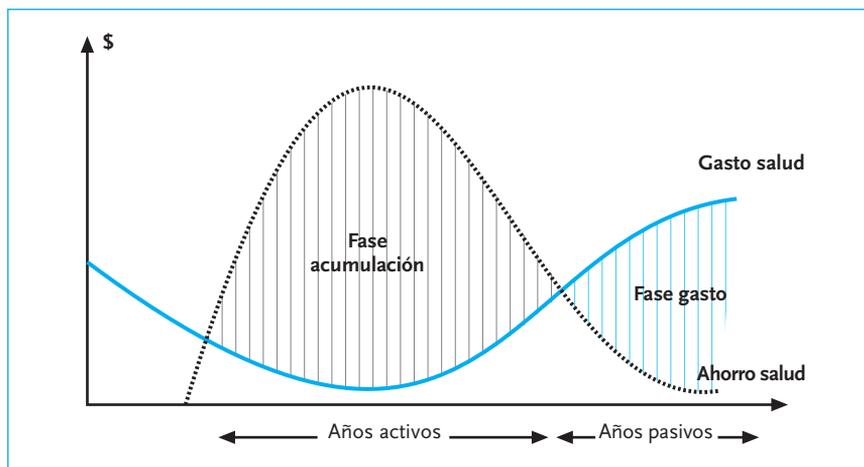
27 Ver Zabinski et al (1998). En este estudio los autores realizan diversas simulaciones en base a datos de la National Medical Expenditure Survey en EEUU. Los autores clasifican a los usuarios del sistema según su riesgo en grupos y simulan el nivel de enrolamiento a un sistema alternativo de MSAs en conjunto con un seguro catastrófico bajo un escenario de selección adversa.

28 Lo que ocurre es que dependiendo del perfil de riesgo e ingresos del grupo familiar, o bien de un individuo, va a convenir uno u otro sistema, más allá de que el efecto agregado sea otro.

29 Ver Chia y Tsui (2004).

30 Es esperable que las trayectorias de ingresos y, por lo tanto, de ahorro y cotización en las MSA tengan menores fluctuaciones a la trayectoria del gasto de salud en el tiempo. Sin embargo,

Figura N°4: Gasto y ahorro bajo esquema MSA



Fuente: World Health Organization

Otro elemento necesario a considerar es que el diseño del sistema debe generar los incentivos necesarios para que los usuarios valoren el costo alternativo de los recursos acumulados en sus MSAs. Si el diseño plantea que los fondos acumulados tienen un uso exclusivo para fines de salud y que solo podrán tener un uso alternativo (consumo de otros bienes) una vez que se jubilen (de tal manera que esos fondos se les entreguen a modo de pensión) existe el riesgo que los usuarios no interioricen tal costo alternativo, lo que limita significativamente el impacto de las MSA en términos de reducir el riesgo moral en el sistema<sup>31</sup>. En circunstancias que el ahorro de los usuarios en sus gastos de salud (fondos de MSA) repercutirán en un futuro que puede parecer lejano, los incentivos a hacer tal ahorro se desvanecen<sup>32</sup>.

diferentes regímenes de inversión de los recursos acumulados en las MSA pueden hacer fluctuar considerablemente los fondos acumulados en el periodo pasivo.

31 Esto se conoce en la literatura como Inconsistencia Intertemporal de las Preferencias y se refiere a que los individuos son incapaces de valorar económicamente eventos que sucederán en plazos muy lejanos al presente.

32 Hay que hacer la salvedad que al estar los fondos de las MSAs destinados de manera exclusiva a gastos de salud, el costo alternativo de esos fondos no es su valor de compra hoy sino el valor presente de la capacidad adquisitiva de esos recursos al momento de la jubilación, en caso que

Por último, es necesario considerar medidas que actúen de manera complementaria por el lado de la oferta y no solo quedarnos en los efectos que podemos lograr en la demanda a través de las MSAs. Al respecto, una opción es implementar una política de seguros en que la cobertura quede supeditada a criterios de costo-efectividad de las prestaciones<sup>33</sup>. Lo anterior permite al asegurador cubrir solo aquellas prestaciones que cumplen con requisitos de eficiencia mínimos, quedando a cargo del bolsillo del usuario el costo de aquellas prestaciones que no cumplan esos requisitos.

Un esquema como éste en conjunto con un diseño de MSAs complementado con un seguro catastrófico que conviva con el actual sistema de seguro único y comprensivo sería una interesante opción a analizar, que potencialmente evitaría la selección adversa y el sobre consumo de prestaciones de salud.

---

sea éste el uso alternativo que nos interese. Este efecto se contrarresta si esos fondos acumulados obtienen rentabilidades superiores a la tasa de descuento intertemporal de los usuarios.

33 La costo-efectividad es una metodología que pretende medir la efectividad de las prestaciones en relación a su costo basándose en alguna medida objetiva de efectividad como pueden ser los años de vida incrementales derivados de una prestación. En general, lo que se hace es comparar la costo efectividad de dos procedimientos distintos ante una misma situación y ver cuál tiene un menor costo incremental relativo a efectividad menor. Formalmente, el costo es el costo efectivo de cada procedimiento y la efectividad se mide a través de los años de vida corregidos por calidad incremental de la prestación. La decisión se toma en base a la prestación que presente la menor relación de costo efectividad definida por  $\left(\frac{C_1 - C_0}{E_1 - E_0}\right)$ , en que C1 es el costo del procedimiento

alternativo y C0 el costo del procedimiento en análisis, siendo E1 y E0 los QALYs (Quality Adjusted Life Years, Años de Vida Ajustados por Calidad) de cada opción. Para más información ver Culyer y Newhouse (2000) o Gold, Siegel, Russel y Weinstein (1996).

## Referencias:

- Di Matteo (2003), The Income Elasticity of Health Care Spending: A Comparison of Parametric and Nonparametric Approaches, *The European Journal of Health Economics*, Vol. 4, No.1, pp. 20-29.
- Freeman (2003), Is Health Care a Necessity or a Luxury? Pooled estimates of income elasticity from US state-level data, *Applied Economics*, Volume 35, Issue 5, pages 495 – 502.
- Culyer y Newhouse (2000), Handbook of Health Economics, *North-Holland*, volúmen 1ª, 17va edición.
- Gold, Siegel, Russel y Weinstein (1996), Cost Effectiveness in Health and Medicine; *Oxford University Press*.
- Hagist y Kotlikoff (2005), Who's Going Broke? Comparing Healthcare Costs In Ten Oecd Countries, *NBER Working Paper* No. 11833.
- Zabinski, Selden, Moeller y Banthin, Medical Savings Accounts: Microsimulation Results from a Model with Adverse Selection, *Journal of Health Economics*, 18; .195–218.
- World Health Organization, Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience (2002), Discussion Paper N°3.
- Chia y Tsui (2004), Medical Savings Accounts in Singapore: How much is adequate?, *Department of Economics-National University of Singapore*, SCAPE Policy Research Working Paper Series n° 0502.

## Agricultura: aún estamos a tiempo

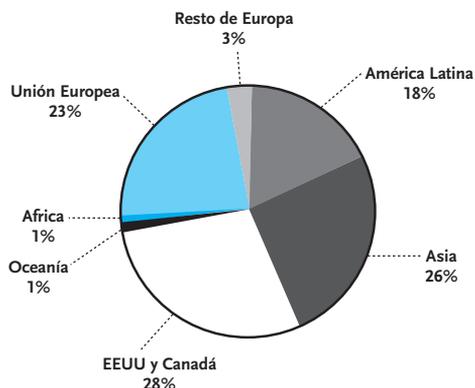
• 5 de noviembre de 2008 •

*El sector agrícola se encuentra en una etapa de definiciones. Luego de años de crecimiento, nuestro país muestra signos de estancamiento y pérdida de competitividad, que nos alejan de nuestros competidores directos (Nueva Zelanda y Australia). Es necesario darle un nuevo impulso a la actividad agrícola buscando soluciones que se adecúen al mundo rural en temas como la flexibilidad laboral, calificación de la mano de obra, mejoras en su productividad, acceso al crédito y desarrollo de nueva infraestructura.*

Desde que el Gobierno de Chile, durante la década de 1980, decidió reemplazar unilateralmente la política proteccionista de sustitución de importaciones que había regido la economía nacional por una política de libre mercado, nuestro país experimentó un rápido y sostenido avance en materia comercial, lo que junto a diversas otras transformaciones institucionales nos ha permitido, en los últimos 25 años, tener la mayor tasa de crecimiento de la región<sup>1</sup>, con un promedio anual de 5,6%, superando ampliamente el promedio de América Latina y el Caribe, que durante el mismo periodo creció a tasas promedio de un 2,67%.

Esta apertura comercial<sup>2</sup> significó un cambio en la mentalidad de la industria nacional, pasando de ser una industria protegida por el Estado a una netamente competitiva, dispuesta a explotar sus ventajas comerciales. La apertura internacional ha sido reforzada en la última década con la entrada en vigencia de importantes tratados de libre comercio con las principales potencias económicas, entre las que destacan Canadá (1997), Unión Europea (2003), Estados Unidos (2004), China (2006), P4<sup>3</sup> (2006), India (2007) y Japón (2007). De esta forma se han podido diversificar tanto los productos exportados como los compradores de los mismos, disminuyendo el riesgo de depender de una determinada economía, como ocurrió en el pasado. Esto permitió diversificar nuestras exportaciones agroalimentarias, comercializándolas en prácticamente todo el mundo, tal como queda de manifiesto en el gráfico N°1.

**Gráfico N°1**



Fuente: Base de Datos ONU, Comtrade 2007: Examen de Políticas Agrícolas de Chile

1 Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial año 2007, para el periodo comprendido entre 1983 y 2006.

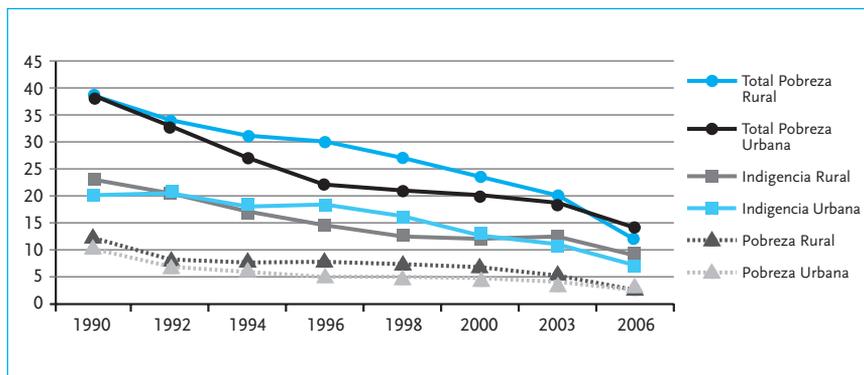
2 Examen OCDE de Políticas Agrícolas de Chile, 2008, p.33

3 El P4 lo forman: Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam y Chile.

Este pujante escenario económico nacional propició un crecimiento vertiginoso de la agricultura en Chile, la que pasó de exportar cerca de 200 millones de dólares el año 1978<sup>4</sup> a más de 11.000 millones de dólares en 2007. Este auge de la exportación agrícola ha sido liderado principalmente por los cultivos de uvas de mesa, de manzanas, maíz, palta y uva de vino<sup>5</sup> y por la producción de carne de cerdo y pollo en materia ganadera, acompañados de una mayor tecnificación y mejora del rendimiento en el proceso agrícola.

Este espectacular salto ha permitido elevar de manera considerable la calidad de vida de los chilenos<sup>6</sup>, especialmente de los sectores rurales, mejorando los índices relativos a las matrículas de educación primaria, la alfabetización, la mortalidad infantil (se redujo de 78 a 7,6 por cada mil niños nacidos) y la esperanza de vida (la que supera los 78 años de vida). Sin embargo, donde en mayor medida se puede medir el impacto que ha tenido el auge de la agricultura en Chile, es al estudiar la evolución de la pobreza rural en los últimos años en comparación con la pobreza urbana, ya que el sector agrícola genera 1 de cada 8 puestos de trabajo que existen en nuestro país. Esta incidencia queda de manifiesto en el gráfico N°2.

**Gráfico N°2**



Fuente: Encuesta Casen 2007

4 Sociedad Nacional de Agricultura en base a datos obtenidos del Banco Central de Chile.  
 5 En la actualidad Chile es el mayor exportador de Uva de Mesa, el segundo de Manzanas y Paltas, el quinto de Vino y el Sexto de Carne de Cerdo. Datos entregados por la Sociedad Nacional de Agricultura.  
 6 Examen OCDE de Políticas Agrícolas de Chile, 2008, p.33

Sin embargo, y luego de décadas de crecimiento, en los últimos años esta actividad ha enfrentado importantes reveses<sup>7</sup>, que la llevaron a crecer por debajo de lo esperado el año 2007 y a perder competitividad. Chile ha descendido drásticamente en el ranking de competitividad del Internacional Institute For Management and Development IMD, desde el lugar 15 que ocupábamos en 2003 al lugar 28 en la actualidad. Si bien dicha ubicación nos permite mantenernos en primer lugar dentro de América Latina, nos retrasa respecto a nuestros competidores directos, como lo son Australia y Nueva Zelanda. Este ranking viene acompañado de malos resultados en otras variables que inciden directamente en el desarrollo del país y en su credibilidad internacional, como la calidad de la enseñanza primaria, donde alcanzamos sólo el lugar 110 del ranking, así como importantes bajas respecto de la medición anterior, como en innovación, donde descendimos del 45 al 56, en desvío de recursos públicos donde bajamos del puesto 37 al 52, en confianza en la clase política del 28 al 42 y en mal uso de recursos públicos caímos del 65 al 84.

Esta situación de menor crecimiento y de pérdida de competitividad, nos obliga a plantearnos cuales son los puntos donde debemos concentrar nuestros esfuerzos para lograr mejorar nuestros índices de competitividad internacional y retomar la senda del crecimiento extraviada hace pocos años.

## 1. Flexibilidad laboral para el sector agrícola

Sin lugar a dudas el principal desafío que enfrenta el sector agrícola nacional es adecuar las normas laborales que rigen el sector a las necesidades del mismo, toda vez que nuestra legislación no distingue entre las distintas realidades laborales existentes en el país. Esta situación nos lleva a vernos enfrentados a un dicotomía campo—ciudad, la que queda de manifiesto al intentar aplicar normas laborales urbanas a realidades rurales y que deriva en situaciones que atentan tanto contra la productividad del campo y los beneficios del empresario, como contra el propio trabajador, quien ve limitada su capacidad de generar ingresos por la rigidez de la legislación. A modo de ejemplo podemos señalar las siguientes situaciones.

**a. Jornada laboral sumamente rígida.** La jornada laboral agrícola si bien está regulada en un capítulo especial del Código del Trabajo<sup>8</sup>, no presenta diferencias

---

<sup>7</sup> Creciendo a un 4%, muy por debajo de años anteriores donde el sector promediaba entre un 7 y 8%.

<sup>8</sup> Capítulo II: Del Contrato de los Trabajadores Agrícolas, artículos 87 al 95.

significativas con la legislación que rige las contrataciones en las otras áreas de la economía. Esta situación coloca a la agricultura frente a una situación claramente desfavorable, donde no se toman en consideración las particularidades del sector a la hora de fijar la jornada. Los tiempos agrícolas son distintos a los del resto de la economía, ya que durante el año la necesidad de mano de obra varía notablemente pasando de periodos de bajo requerimiento de personal a épocas intensivas en mano de obra, donde se necesita aumentar significativamente el personal.

Un claro ejemplo de esta falta de flexibilidad y del anacronismo de la legislación que rige al mundo rural, se da en el caso de los feriados y los descansos semanales en épocas de cosechas. Esto, si bien parece de toda lógica, para el mundo rural puede significar gigantescas pérdidas, ya que en algunos casos, sea por cosechas de maduración temprana, embarques urgentes o cambios climáticos, se pueden generar requerimientos de trabajo de tal magnitud que sea necesario trabajar durante dicho periodo semanas de corrido. Esta situación no está prevista en nuestra legislación y, por ende, en fechas tales como el feriado de fiestas patrias, año nuevo u otros, el empresario debe contratar personal adicional para poder sacar adelante la producción. Estas pérdidas no sólo afectan al productor, sino que también al trabajador, quien está impedido de generar ingresos extras al adecuar su jornada a los periodos agrícolas, debiendo regirse por una legislación que no le da la posibilidad de mejorar sus ingresos.

Para solucionar esta situación debe permitirse adecuar las jornadas y horarios agrícolas a las necesidades del campo, aumentando las horas de trabajo en periodos punta y reduciendo la jornada en el periodo de menor requerimiento de mano de obra. De esta forma se crearía un contrato de trabajo flexible que permita variar el número de horas a trabajar dependiendo de las necesidades del agro, lo que le daría además la posibilidad de acceder a puestos de trabajo a jóvenes con menor experiencia o a mujeres que no puedan trabajar todo el día.

**b. Imposibilidad de contratar un mayor número de horas extras durante los periodos “pick” de producción.** Esta norma, que permite contratar un máximo de dos horas extras diarias, está pensada para situaciones urbanas, donde los trabajadores, en su gran mayoría, laboran en la industria o en el sector servicios. Sin embargo, basta una mirada rápida al sector agrícola para darse cuenta de la necesidad de establecer ciertas normas que permitan flexibilidad en algunos periodos del año, atendidas las particularidades del sector. Una de estas situaciones poco lógicas es la imposibilidad de contratar mayor número

de horas extras en los periodos de emergencia climática, cosechas, embalaje o embarque de una producción, en circunstancias que el sector agrícola se “juega” en pocos días la producción anual o semestral, debiendo enfrentar situaciones impredecibles como lo son cambios climáticos, maduración anticipada de la fruta producto de factores externos, cambio en la fecha de embarque de los buques, pestes, heladas u otros hechos que obligan a adelantar, atrasar o hacer más rápido el proceso productivo. Todas estas situaciones atentan directamente contra una mayor productividad laboral, ya que el empleador se ve en la necesidad de contratar mano de obra externa “a trato por hora”, la que tiene menor vinculación a la empresa y menos especialidad en la labor a ejecutar, y además impide, nuevamente, que el trabajador opte por mejorar sus remuneraciones, por un esfuerzo adicional durante los días en que se necesite su trabajo por más tiempo.

**c. La obligación de firma diaria del libro de asistencia.** Otro aspecto, aunque de menor alcance, que refleja la falta de adecuación de la legislación laboral al área rural es la necesidad de la firma del libro diario de asistencia al lugar de trabajo. Esta situación obliga al trabajador a dirigirse a la oficina central a estampar su firma o su huella, según sea el caso, para posteriormente dirigirse a su lugar de trabajo, el cual, atendidas las particularidades del campo, puede quedar incluso a kilómetros de distancia. Para esta situación es necesario idear un mecanismo de control que resulte más flexible de manera de permitir que el trabajador se dirija directamente a su lugar de trabajo y no pierda tiempo en los traslados para la firma de su ingreso y su salida. Para esto se puede permitir que los trabajadores se presenten ante un supervisor en su lugar de trabajo y firmen ante él o bien que la empresa provea un mecanismo que registre los horarios de ingreso o salida reales del trabajador a su jornada de trabajo.

Todas estas trabas en el empleo nacional, que impactan diariamente en el mundo agrícola, han llevado a que nuestro país sufra un descenso en su ubicación en el ranking del Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial en materia de “dificultad de contratación” y “costo del despido”, donde actualmente, si bien seguimos al tope de América Latina, nos ubicamos en el puesto 33° y 52° respectivamente, muy por detrás de nuestros principales competidores comerciales y prácticamente igualados con Perú, país que en esta materia ha mostrado significativos avances<sup>9</sup>.

---

9 Perú se encuentra ubicado en el puesto 44° en dificultad para contratar y 52° en el costo del despido.

## 2. Calificación de la mano de obra y baja productividad

Muy relacionado con la pérdida de competitividad del sector agrícola está la escasa calificación del trabajador agrícola nacional y su consecuente baja productividad. Según los datos entregados por la Sociedad Nacional de Agricultura<sup>10</sup> la capacitación tanto del trabajador como del agricultor están por debajo de nuestros competidores directos<sup>11</sup>, situación que se hace especialmente palpable en aquellos trabajadores con mayor grado de especialización como son los encargados de packing, los conductores de tractores, encargados de personal y todos quienes juegan papeles relevantes en el proceso productivo agrícola. Tanto es así que en Chile menos de la mitad de los agricultores posee algún tipo de educación superior y uno de cada cinco terminó la enseñanza media. Esta situación se agrava aún más al estudiar los datos relativos al trabajador agrícola, donde menos del 20% posee enseñanza media<sup>12</sup> y sólo uno de cada diez posee algún tipo de educación superior.

Esta alarmante realidad se comprueba al estudiar los cursos de capacitación que otorga el SENCE, donde sólo el 2% están dedicados a temas agrícolas, demostrando el escaso interés real por capacitar de mejor manera al mundo rural, siendo además las principales empresas las que concentran el uso de estas franquicias de capacitación, ya que las pequeñas y microempresas carecen de la posibilidad de sustituir, en la cadena productiva, a alguno de los trabajadores mientras se capacita, lo que en la práctica los deja fuera del sistema, tal como quedó de manifiesto en la investigación realizada por la Escuela de Administración de la Universidad Católica<sup>13</sup>.

Ante esta situación resulta indispensable modificar la estructura del SENCE, de manera que los pequeños y microempresarios puedan acceder a capacitarse, ya sea adecuando los cursos a este tipo de empresarios, realizando capacitaciones específicas para problemas puntuales (de manera que puedan poner en práctica en el corto plazo lo aprendido) y dando además facilidades

---

10 Exposición de Ema Budinich, Gerenta de Estudios de la SNA en el “Encuentro Nacional del Agro”, Octubre de 2008.

11 Según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF) 2008, nuestro país descendió en Educación Superior y Capacitación desde el lugar número 42 al 50.

12 Según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF) 2008, nuestro país ocupa el puesto 110° en Calidad de la Educación Primaria.

13 Singer, Marcos y Ricardo Guzmán: “Focalización del rol del Estado en la capacitación”, PUC, Santiago, 2008.

de pago. Por otra parte, es necesario un programa agresivo de becas<sup>14</sup> en materia agrícola que permita a nuestros profesionales formarse en el extranjero y adquirir los conocimientos productivos de nuestros principales competidores, como Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

Por este motivo, el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica realizó un estudio<sup>15</sup> respecto de la productividad de los trabajadores Chilenos, concluyendo que *“en promedio cada cuadrilla pierde 2,7 jornadas diarias. Las causas son que el jefe se demora en dar las instrucciones al inicio del día, las cajas para recibir la cosecha no están repartidas en el terreno y hay que ir a buscarlas; los temporeros no tienen agua a mano y deben salir a tomar lejos; idas y venidas al baño; lentos cambios de hilera, etc. En resumen, tiempo perdido por falta de planificación”*.

Si consideramos que cerca del 60% de los costos de producción son mano de obra, podemos entender la verdadera necesidad de capacitar a nuestros operarios para buscar una mayor competitividad en el mercado internacional y un ahorro en la producción de nuestros productos agrícolas.

### 3. Mejorar el acceso al crédito

Actualmente en nuestra agricultura conviven dos tipos de productores, aquellos que por su tamaño tienen capacidad de acceso al crédito en el sector privado y aquellos que, al no tener dicho acceso, sólo pueden acceder al crédito proveniente del sector público o gestionado por este. Sin embargo, tanto en uno como en el otro caso, el acceso al crédito se ha visto restringido para ambos tipos de productores en comparación al porcentaje del total del crédito nacional, tal como se aprecia en el gráfico N°3 (ver página siguiente).

Este gráfico por sí sólo nos revela la dificultad que tienen los productores de acceder al crédito, donde año a año bajan su participación en el crédito nacional, pese a ser una industria pujante que por largos años tuvo ritmos de crecimientos superiores al resto de la economía. Por este motivo, desde el año

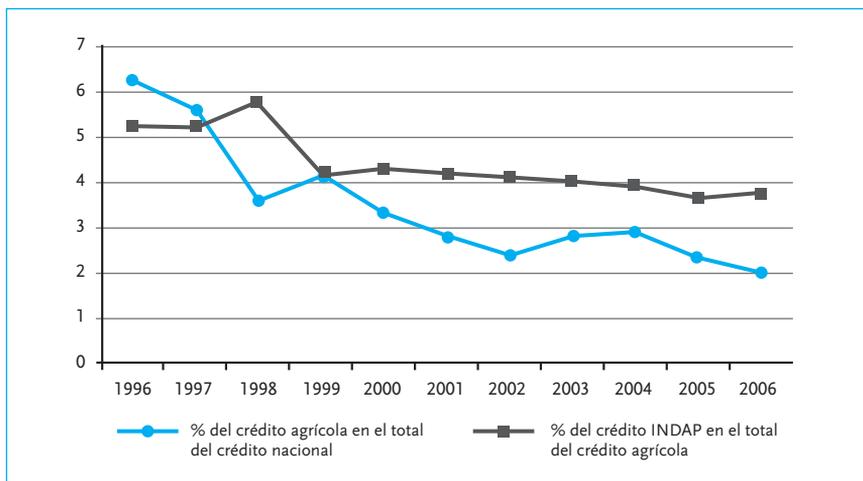
---

14 El programa Bicentenario se muestra como una gran posibilidad de capacitación para el mundo agrícola.

15 Véase Alejandro Mac Cawley y Óscar Melo: “Alimentos. Del huerto a la mesa” en Varios Autores: “Chile 2.0: El desarrollo de tres sectores clave del país y el aporte de las TICs para lograrlo”, Fundación Chile, Santiago, 2008.

2004, INDAP ha desarrollado una nueva forma de crédito denominado “coordinado” mediante dos nuevos mecanismos, que actúan en forma conjunta, como lo son el Bono de Articulación Financiera (BAF) y el Fondo de Administración Delegada (FAD), buscando una mayor penetración del sector financiero privado entre los pequeños agricultores. En el caso del BAF el sistema busca cubrir el “costo de transacción involucrado en las operaciones de crédito y se entrega a entidades financieras que canalizan los fondos del pequeño agricultor. El subsidio es licitado a instituciones financieras (..) se entrega directamente a la institución financiera para cada préstamo agrícola aprobado para un pequeño campesino”<sup>16</sup>. Por su parte el FAD “es un fondo que compensa a los bancos por el riesgo propio de operar a pequeña escala. Este subsidio se determina a través de un sistema de licitación, donde los bancos compiten por la tasa de interés que deben pagar a INDAP para recibir los fondos que entregarán en préstamo”<sup>17</sup>. Estos dos nuevos mecanismos han permitido duplicar<sup>18</sup> el acceso al crédito por parte de los pequeños y micro agricultores.

**Gráfico N°3**



Fuente: Odepa 2007

16 Examen OCDE de políticas Agrícolas, Chile 2008, p.88

17 Examen OCDE de políticas Agrícolas, Chile 2008, p.88

18 El año 2006 los créditos directos de INDAP superaron los 30.000 millones y los créditos coordinados prácticamente igualaron dicha cantidad de dinero.

No obstante lo anterior, si bien esta nueva política de créditos coordinados iniciada por INDAP va claramente en la dirección correcta, estos fondos aún no son suficientes para el mundo agrícola. Para solucionar la falta del acceso al crédito del sector agrícola es fundamental fomentar el ingreso del sector privado, ya sea mediante la creación de seguros agrícolas o del fortalecimiento de los ya existentes, ya que al asegurar el proceso de producción se minimizan los riesgos, permitiendo no sólo un mejor acceso al crédito, sino que también minimizar los riesgos de una actividad sujeta a innumerables vaivenes. Para esto el Gobierno debe, inicialmente, establecer un mecanismo de subsidios que permita reducir los riesgos de las compañías aseguradoras, de modo de permitir un ingreso masivo a estas.

#### 4. Infraestructura para el agro

Finalmente, y aunque en la última década el país ha mejorado significativamente en esta materia, vemos como un freno a nuestra competitividad agrícola, la falta de una infraestructura<sup>19</sup> adecuada, entendiéndose por ello no sólo la necesidad de pavimentación<sup>20</sup> de nuevas carreteras y la mantención de aquellas ya pavimentadas y que unan el campo con los distintos terminales de exportación, sino que también mejorando la señal de la telefonía celular en sectores rurales, propiciando mejoras en los distintos puertos del país<sup>21</sup> y desarrollando políticas nacionales de construcción de embalses.

Para esto es necesario no sólo la inversión de capitales del Estado en estas materias, sino que previamente se requiere trabajo en conjunto entre el sector público y privado que permita poner los énfasis de inversión donde realmente se requieren, para así no equivocarse en la inversión de los recursos estatales, maximizando el uso de los recursos. Para esto resulta fundamental evaluar la construcción y reparación de caminos que unan los centros productivos con las carreteras, ya que el deficiente estado en que se encuentran perjudica la producción, entre otros, de productos frescos, los cuales se ven severamente dañados por el mal estado de los caminos.

---

19 Si bien el Foro Económico Mundial (WEF) nos ubica al tope de América Latina, en el puesto 35, estamos detrás de nuestros competidores directos, como es principalmente Nueva Zelanda.

20 Sólo uno de cada cinco kilómetros de camino se encuentra pavimentado, existiendo dicho déficit principalmente en las zonas rurales.

21 Según los estudios realizados por el profesor de la Pontificia Universidad Católica Sr. Jorge Quiroz, la capacidad portuaria en temporada alta se encontraría copada para el año 2015. Véase Revista del Campo, El Mercurio, 19 de Noviembre de 2007.

Por otra parte, resalta la necesidad de construcción de embalses, especialmente en la Tercera y Cuarta Región, donde si bien se encuentra en marcha una gran cantidad de inversión en materia agrícola, la gran limitante sigue siendo la capacidad de riego proyectada a futuro, donde se ha apreciado una constante disminución de las napas subterráneas<sup>22</sup>. Esta materia enfrenta además una dura amenaza, en caso de prosperar la reforma constitucional que propone declarar las aguas de propiedad exclusiva del Estado y fijar por ley sus usos y prioridades<sup>23</sup>. Para evitar esto se deben utilizar políticas a largo plazo que permitan asegurar el abastecimiento de agua tanto para la agricultura, como la minería.

Finalmente, en materia de telefonía si bien hemos alcanzado niveles de conectividad impensados hace unas décadas<sup>24</sup>, se hace necesario mejorar la cobertura en “señal” ya que a lo largo del territorio nacional, incluso dentro de las nuevas carreteras concesionadas, existen vastas zonas donde no es posible la comunicación telefónica, cuestión que se da preferentemente en territorios rurales. En esta materia es necesario demostrar un impulso claro tanto en la creación de nueva infraestructura como en la gestión y mejoramiento de la ya existente, incorporando en la priorización de la misma al mundo privado, profesionalizando aún más los mecanismos de toma de decisión, adelantándonos a los problemas que se nos avecinan a futuro, como lo son principalmente la escasez de agua en el norte del país y la necesidad de ampliación y mejoramiento de nuestros puertos y diseñando planes de construcción y reparación de carreteras a largo plazo.

---

22 Los pozos de riego en la Tercera Región hace 15 años tenían una profundidad de 40 metros promedio y actualmente están llegando a los 80 metros.

23 Proyecto de Reforma Constitucional del régimen de aguas (Boletín 6124-09).

24 En Chile cerca del 80% de los hogares rurales poseen comunicación vía telefonía celular, según datos 2008 del PNUD.

## Conciliación de la vida familiar y laboral: ¿qué hemos hecho y cuánto nos queda por hacer?

• 19 de noviembre de 2008 •

*La falta de flexibilidad laboral “que permite conciliar la vida familiar con el trabajo remunerado” se ha convertido en una limitante notable para que la mujer se incorpore al ámbito laboral fuera del hogar y contribuya a mejorar la situación económica de su familia. Si bien ha habido algunas políticas que intentan compatibilizar ambas esferas, especialmente en el caso de la mujer, es importante considerar la necesidad de mejorar aún más en este ámbito, pero con una óptica que incorpore a ambos padres en los beneficios de participar del mundo laboral y también de la crianza de sus hijos.*

## 1. Introducción

Al hablar de la conciliación de la vida laboral y familiar se tiende a pensar inmediatamente en la situación de la mujer, pues el desarrollo social histórico dejó en sus manos las funciones domésticas y de crianza de los hijos, en tanto que los hombres asumieron el rol de proveedores del hogar. Así, con la irrupción masiva de las mujeres en el mercado del trabajo, se ha convertido en un problema de permanente discusión la manera en la cual ellas pueden vincular su desarrollo laboral con sus responsabilidades familiares, debate que ciertamente no ha sido fácil.

Lo cierto es que el perfeccionamiento de las políticas que apunten a una mejor compatibilidad entre ambas esferas de la vida de las personas no debería dejar de lado la situación tanto de hombres como de mujeres. Sin embargo, es evidente que es en el caso de la mujer donde se concentran las mayores exigencias para avanzar en la materia.

En el presente documento, se analizan las condiciones actuales que enfrenta el mundo femenino frente al mercado laboral y las medidas, directas e indirectas, que han buscado conciliar su trabajo con su familia. Finalmente, se presentan propuestas que beneficien la participación laboral de la mujer, así como ámbitos de acción donde se puede mejorar el vínculo familiar tanto de ellas como de los hombres.

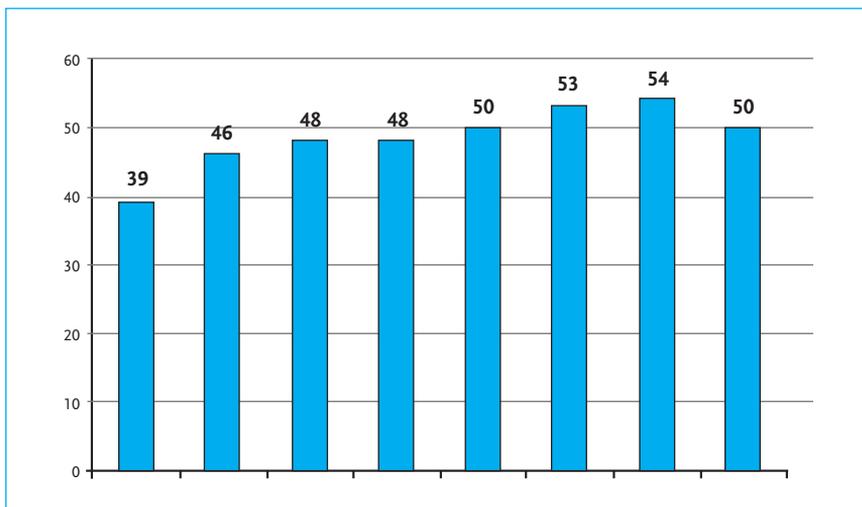
## 2. Panorama actual: ¿qué enfrentan las chilenas?

Es indudable que la participación de mujeres en la fuerza laboral ha aumentado en los últimos años. Mientras que en 1992, el 30,6% de las mujeres en edad de trabajar se había incorporado al mercado laboral, el año 2007 ese porcentaje aumentó a 38,5%. Sin embargo, aunque es un crecimiento considerable, no hay que perder de vista que Chile aún tiene uno de los niveles más bajos entre los países de América Latina, si se toma en cuenta que el promedio de la región es cercano al 50%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fuente: Informe OIT-Chile 2007, con base a información oficial de los países.

## Comparación tasa de participación laboral femenina



(Fuente: Informe OIT-Chile 2007)

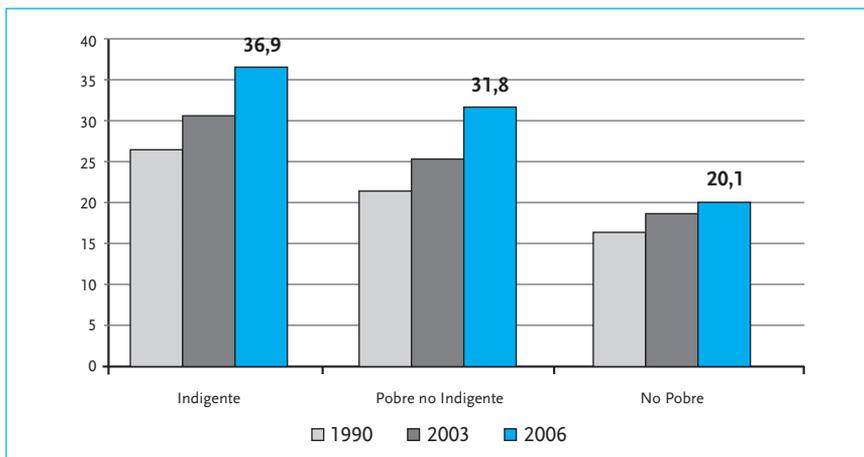
En el caso del desempleo, en tanto, las mujeres presentan una tasa mayor que la exhibida por los hombres, con porcentajes de 8,6 y 6,3, respectivamente. En cifras, esto implica que un promedio de 216.900 mujeres se encontraban desocupadas durante el año 2007<sup>2</sup>.

Por otra parte, se observa que la situación de los hogares chilenos con jefatura de hogar femenina ha aumentado significativamente, aunque es en el segmento de los hogares indigentes donde alcanza la mayor proporción, con un 37%. Ello evidencia que las mujeres están alcanzando un rol cada vez más relevante en la conducción y soporte económico del hogar, especialmente en los sectores de mayor pobreza. Esto se confirma al observar los resultados de una encuesta realizada en el año 2007 a mujeres microempresarias, donde el 74% declaró que sus ingresos eran importantes para el núcleo familiar. Ahora, de ese grupo, 50% resultó ser el sostén principal para sus familias<sup>3</sup>.

2 Fuente: Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas, año 2007.

3 Fuente: Encuesta Adimark sobre el perfil de las microempresarias chilenas, junio 2007.

## Hogares con jefatura femenina, según nivel de pobreza



(Fuente: Encuestas CASEN 1990, 2003, 2006)

Si se considera la participación en el mercado laboral según sexo e ingresos, se constata que en Chile la diferencia entre hombres y mujeres es bastante importante, pero, además, es más pronunciada en los deciles de menores ingresos. A modo de ejemplo, en el decil más pobre, la brecha entre hombres y mujeres que trabajan es de 29 puntos porcentuales, mientras que en el decil más rico, la diferencia es de 19,2 puntos porcentuales<sup>4</sup>.

Si se analizan las categorías de ocupación laboral, por otra parte, el trabajo femenino se concentra en el área de asalariadas, cuenta propia y personal de servicios, lo que se ha interpretado como una menor participación o acceso a cargos directivos, de mayor responsabilidad o como empleadoras<sup>5</sup>.

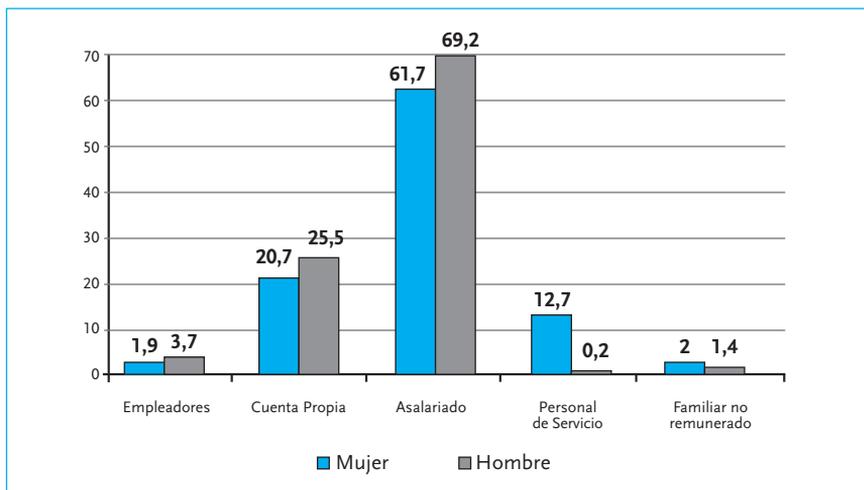
Finalmente, acerca de las diferencias salariales, los hombres obtienen en promedio un 30% más de remuneración frente a lo que ganan las mujeres bajo iguales condiciones, situación que se profundiza entre hombres y mujeres con educación universitaria, segmentos en que la brecha alcanza a 61%<sup>6</sup>.

4 Fuente: Encuesta CASEN 2006

5 Fuente: Informe OIT-Chile 2007, con base a datos aportados por el INE.

6 Fuente: Informe OIT-Chile 2007, con base a datos aportados por el INE.

## Distribución del empleo por categoría ocupacional



(Fuente: Informe OIT-Chile)

### 3. ¿Qué se hecho para la conciliación de la vida familiar y laboral?

En cuanto a lo que hemos hecho hasta ahora, podemos destacar las siguientes políticas:

#### a) Derechos laborales de las mujeres

- Permisos de pre-natal (seis semanas antes del parto)<sup>7</sup>.
- Permiso de post-natal (doce semanas después del parto)<sup>8</sup>.
- Permiso por enfermedad para el cuidado del hijo menor de 1 año<sup>9</sup>.
- Permiso por enfermedad grave para el cuidado del hijo menor de 18 años<sup>10</sup>.

7 Derecho regulado en los artículos 195, 196, 197 y 198 del Código del Trabajo.

8 Derecho regulado en los artículos 195, 196, 197 y 198 del Código del Trabajo. El artículo 195, además, contempla un periodo de post-natal de cinco días para el padre y el derecho a asumir el permiso de post-natal conferido a la madre en caso de muerte de esta durante el parto o en el periodo de permiso posterior a éste.

9 Derecho regulado en el artículo 199 del Código del Trabajo. En el caso de que ambos padres sean trabajadores y a elección de la madre, el padre podrá ser quien ejerza esta licencia.

10 Derecho regulado en el artículo 199 bis del Código del Trabajo. En el caso de que ambos padres sean trabajadores dependientes y a elección de la madre, el padre podrá ser quien ejerza este permiso.

- Flexibilidad de la jornada para la alimentación del hijo menor de 2 años<sup>11</sup>.
  - Derecho a sala cuna y/o jardín infantil (guarderías)<sup>12</sup>.
  - Fuero maternal (un año después de culminado el permiso de post-natal)<sup>13</sup>.
- b) Derechos laborales generales, pero que facilitan el trabajo de las mujeres
- Legislación para sancionar el acoso sexual en el ámbito laboral<sup>14</sup>.
  - Disminución de la jornada laboral a un máximo de 40 horas semanales.
- c) Derechos de previsión social<sup>15</sup>
- Las mujeres pagan actualmente un mayor valor por la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia que impone el sistema previsional, pero esa diferencia se les devolverá depositándolo en su cuenta individual en forma de cotización, mejorando el fondo de su pensión final.
  - La edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia se igualó en 65 años para hombres y mujeres.
  - Las trabajadoras de casa particular contarán con un monto mínimo imponible, lo que les permitirá aumentar el monto de su cuenta y mejorar su pensión final.
  - Se asegura una pensión mínima a todas las personas, lo que beneficia esencialmente a aquellas mujeres que se dedicaron al cuidado de los hijos y del hogar o que, a pesar de trabajar, por las características de su empleo (baja remuneración, informalidad, etc.) y por sus obligaciones familiares, no lograron reunir fondos para una mejor jubilación.
  - Todas las mujeres recibirán un bono estatal por cada hijo nacido vivo al momento de pensionarse, el que se depositará en su cuenta previsional.
- d) Incentivos programáticos<sup>16</sup>
- Manual de Buenas Prácticas Laborales en la Administración Pública, que busca mejorar las condiciones de acceso y desempeño de las mujeres a los órganos públicos.
  - Programa Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM),

---

11 Derecho regulado en el artículo 206 del Código del Trabajo.

12 Derecho regulado en los artículos 203, 204 y 205 del Código del Trabajo.

13 Derecho regulado en el artículo 201 del Código del Trabajo. Este derecho será asumido por el padre en caso de muerte de la madre durante el parto o en el periodo de permiso posterior a éste.

14 Regulado en el Título IV del Código del Trabajo.

15 Beneficios introducidos a partir de la Reforma Previsional promulgada el año 2007.

16 Iniciativas que consideran medidas administrativas o programáticas del Estado.

que busca ampliar las condiciones de acceso al trabajo de 30 mil mujeres pobres que hoy son jefas de hogar.

- Programa Iguala.cl, que busca promover cambios culturales para el trabajo femenino en ámbitos como los procesos de selección de personal, acceso a cargos de jefatura y de responsabilidad, protección de la maternidad, derechos parentales y conciliación de la vida laboral y familiar.

#### 4. Perspectivas: ¿qué nos queda por hacer?

En Chile se han mostrado avances respecto a la necesidad de incorporar medidas que beneficien la conciliación de la vida familiar y laboral de los trabajadores, donde el énfasis hasta ahora ha estado puesto en el caso de la mujer, lo que resultaría comprensible desde el punto de vista que es ella quien ha debido compatibilizar las obligaciones del hogar, que aun concentra sobre sí, con su creciente apertura al trabajo.

Sin duda, es importante compatibilizar las exigencias que una familia impone a ambos padres, por una parte, con los beneficios que le reporta a la mujer y también a su familia la incorporación de ella al trabajo remunerado, por la otra. Se hace indispensable tomar conciencia respecto de la necesidad de mejorar en este ámbito, a la luz del mandato constitucional de proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad<sup>17</sup>, lo que implica el deber de incorporar a ambos padres en los beneficios de participar del mundo laboral y también de la crianza de los hijos.

En este sentido, consideramos que los pasos a seguir deben ser:

- Flexibilidad de la jornada aumentando y regulando de mejor manera los tipos de jornada laboral a la que pueden optar los trabajadores y, especialmente, las mujeres, donde se reconozcan e incorporen los avances tecnológicos al sistema laboral en aquellas áreas donde pueda realizarse el trabajo a distancia o con la presencia física temporal de la persona. Ello necesariamente debe establecerse junto con normas que no sacrifiquen la contratación y la protección social de quien trabaja<sup>18</sup>.

---

17 Artículo 1º de la Constitución Política de la República.

18 En la Encuesta de Percepciones sobre relaciones laborales y equidad, 87% de los encuestados indicó la necesidad de que las mujeres tengan trabajos de medio tiempo o con horarios flexibles para compatibilizarlos con sus tareas familiares. Ver Encuesta de Percepciones sobre relaciones

- Revisión de los periodos de permiso pre y post natal. En Chile se ha debatido desde hace un tiempo la posibilidad de flexibilizar los periodos de pre y post-natal, de modo que la mujer que esté en condiciones y tenga la autorización de su médico, pueda trasladar parte de su periodo de permiso laboral pre-parto al periodo de post-parto, beneficiando con ello, además, el vínculo entre madre e hijo y la lactancia materna. Es necesario concretar esta medida.
- Equilibrio de los costos de la crianza entre hombres y mujeres. Uno de los puntos que es necesario mejorar es el mayor costo de contratación que representa para el mercado laboral una mujer en edad fértil o con hijos<sup>19</sup>. Existen espacios donde esos costos pueden ser compartidos con el hombre. Por ejemplo, actualmente se discute en la Cámara de Diputados de Chile un proyecto de ley que permitiría que el derecho de alimentación al hijo menor de dos años no sólo sea ejercido por la madre, sino que el padre pueda ejercerlo en vez de ella. Claramente hay una serie de detalles que definir respecto a como instaurar esta medida sin afectar la lactancia materna o que se preste para un mal uso o se produzcan vacíos legales, pero es un buen ejemplo de cómo avanzar en este punto.
- Fomento a las buenas prácticas voluntarias, partiendo con el ejemplo de la administración pública. Hay espacios donde la regulación o la imposición de normas pueden llegar a ser contraproducentes, pues no se reconocen realidades especiales, como las que se dan en el caso de micro o pequeñas empresas. Para esos espacios, es necesario buscar incentivos que fomenten la práctica voluntaria de políticas que beneficien el empleo femenino y la conciliación de la vida familiar en general, lo que puede lograrse mediante incentivos tributarios o de créditos estatales preferentes para la inversión.
- Evaluar la aplicación de los programas de salas cunas y jardines infantiles, para su extensión y mejoramiento. El cuidado de los hijos mientras los

---

laborales y equidad, realizada por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, Agosto de 2008, pág. 40 (Para ver los resultados por edad, quintil de ingreso, sexo o macrozona geográfica revisar las pág. 364,402, 440, 478, respectivamente)

<sup>19</sup> En la misma Encuesta, por ejemplo, un 82% de los encuestados estuvo de acuerdo en que las mujeres tienen más dificultades que los hombres en acceder a un trabajo, ya que las empresas deben cubrir mayores costos. Pág. 40 (Para ver los resultados por edad, quintil de ingreso, sexo o macrozona geográfica revisar las pág. 364, 402, 440, 478 respectivamente)

padres trabajan es uno de los principales obstáculos que enfrentan las familias y especialmente las mujeres. Por ello se debe mantener un constante monitoreo de los resultados que se están obteniendo en la aplicación de las políticas de sala cuna y jardines infantiles existentes, con el fin de mejorar sus alcances y extenderlos en concordancia con las necesidades que presentan los padres trabajadores y el mejor beneficio para sus hijos.

- Estructuración de planes de capacitación consistentes con la realidad de la mujer. Hay problemas estructurales con muchos de los programas de capacitación laboral, especialmente aquellos que permitirían a las mujeres acceder a cargos gerenciales o de mayor responsabilidad, como son los cursos de postgrado de nivel profesional. En Chile, una mujer que trabaja jornada completa, que además está casada y tiene hijos, y que quiere perfeccionarse mediante una máster o doctorado de excelencia, debe asumir que lo más probable es que durante un año al menos, deberá asistir a clases una vez que salga de su trabajo por la tarde, para estar ahí hasta entrada la noche. Esto al menos dos veces por semana. Llegará a su hogar donde seguramente deberá cumplir algunas tareas domésticas. Claramente, los incentivos no están puestos para que esa mujer pueda perfeccionarse con los mismos costos y sacrificios que implicaría para quien no tiene hijos o esposo, dificultando sus posibilidades de desarrollarse profesionalmente y conciliar además su vida familiar. En esta materia, las universidades pueden hacer mucho y es necesario estudiar incentivos estatales para ello.

Sin duda existen otras áreas o alternativas para fomentar el acceso al trabajo de las mujeres y mejorar las condiciones para hacer compatible la vida familiar y laboral, pero las que aquí se destacan son propuestas que no sólo apuntan a perfeccionar la legislación y el mercado desde el punto de vista de la mujer, sino que son medidas que pueden aportar también a los jóvenes y a la unidad familiar en su integridad, por lo que se considera la necesidad de discutir las y definir las en el corto plazo.

## Hacia un nuevo enfoque del Derecho Concursal

• 3 de diciembre de 2008 •

*Nuevos enfoques están siendo adoptados en las modernas legislaciones de quiebras a nivel comparado, desde una orientación que optaba por entregar preferencia a los acreedores de una relación concursal en un camino eminentemente de liquidación, hacia una perspectiva más benigna con el deudor en crisis, orientada a la reorganización y salvataje de la empresa insolvente. La legislación de Chile no está exenta de esta evolución, así lo demuestran recientes iniciativas de reforma legal. Pero ese camino debe transitarse con prudencia si no se quiere lesionar la circulación del crédito, restringir el crecimiento económico y acabar perjudicando, precisamente, a aquellos a quienes se pretendía favorecer.*

La moderna doctrina del derecho concursal ha propiciado un cambio en los objetivos que los sistemas concursales deben perseguir, reorientando sus esfuerzos desde un sistema de mera liquidación, a uno más comprensivo de la realidad económica y social de un evento como la quiebra, considerando como un aspecto imprescindible de su inspiración la preservación del patrimonio que puede ser rescatado. Se ha producido un paso progresivo desde un principio de liquidación garante de la igualdad entre los acreedores (par conditio creditorum) y del derecho de prenda general que se deriva de sus relaciones contractuales insolutas, a un principio de conservación de la empresa, más enfocado en la perspectiva del deudor y en evitar los devastadores efectos que una quiebra puede tener sobre su capacidad de emprendimiento y sobre el empleo de sus trabajadores<sup>1</sup>.

El principio de conservación de la empresa ha sido definido como *“aquel que tiene por fin no sólo salvaguardar los intereses privados convergentes en ésta, sino también los intereses colectivos que representa, objeto que se manifiesta en el derecho concursal a través de mecanismos jurídicos que buscan evitar la declaración de quiebra de la empresa o producir el alzamiento de dicha declaración, manteniéndola íntegra en su conjunto”*<sup>2</sup>. El cambio en la orientación de la doctrina concursal se da, pues, desde un enfoque circunscrito al ámbito estrictamente privado, en la esfera de los intereses directamente involucrados en la insolvencia, a uno más comprensivo de la realidad social que constituye una empresa y a los efectos nocivos de su extinción para toda una economía.

Sandoval señala que una legislación concursal que integre el moderno principio de la conservación de la empresa deberá, a lo menos, contemplar las siguientes directrices: a) La apertura del concurso o la quiebra no debe ser causal de desaparición de la empresa; b) La legislación concursal debe contemplar mecanismos adecuados para la prevención de situaciones patrimoniales críticas que puedan poner en riesgo la conservación de la empresa; c) Si no es posible preservar la explotación de la empresa, el ordenamiento debe, a lo menos, velar por la conservación del conjunto patrimonial que constituye la empresa; d) La liquidación de los bienes individualmente considerados debe

---

1 Calvo Arellano, Mauricio: “El principio de conservación de la empresa y el Convenio Judicial Preventivo”, en Juan Pablo Román Rodríguez (Compilador): “Salvamento de las Empresas en Crisis”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2001.

2 Wagemann Farfán, Alex: “El Principio de la conservación de las empresas en crisis dentro del contexto del Derecho Concursal”, en Juan Pablo Román Rodríguez (Compilador): op. cit.

ser un recurso de última ratio, de manera tal que la enajenación debe procurarse, en primer lugar, para la empresa en marcha, luego, si no existen recursos para el financiamiento de su explotación, debe procederse a la venta de los bienes como unidad, y sólo en caso de que esta alternativa fracase, debe procederse a la venta de ellos de manera singular; e) Por último, la conservación de la empresa no depende de las conductas personales del empresario, de sus administradores o gerentes, de manera de convertir al derecho concursal en un procedimiento menos sancionatorio y más orientado en un enfoque económico-social, cuyo objeto es la empresa, como persona distinta de sus propietarios o gestores<sup>3</sup>.

La liquidación de las empresas se justifica desde una perspectiva puramente económica en el entendido de que un participante del mercado que no es competitivo y es incapaz de hacer frente a sus obligaciones, debe ser removido del mismo y sus activos deben ser reasignados a un uso más eficiente y productivo. Desde una perspectiva legal se añade la consideración de que ese proceso de reasignación sólo será adecuado y, en definitiva, efectivo, si se realiza entendiéndolo como un proceso colectivo que asegure un balance entre los distintos intereses involucrados en la liquidación<sup>4</sup>. Desde la perspectiva contraria, la alternativa de los convenios o la más amplia opción por favorecer la conservación de la empresa, se justifica en términos económicos en la consideración de que no toda empresa en falencia amerita ser removida de la vida económica. Antes bien, para aquellos deudores que potencialmente pueden continuar desarrollando su actividad tras un proceso de reorganización, deben existir alternativas que favorezcan o incentiven su re-emprendimiento, pues ella será la alternativa menos costosa para la sociedad toda y económicamente más eficiente.

Por supuesto, la figura esencial para las dos opciones mencionadas es la de la “universalidad” generada entre los distintos acreedores, que viene a reemplazar el interés singular, tanto del deudor como de cada uno de sus acreedores individualmente considerados, para asegurar la debida protección de los disímiles intereses involucrados. Aquí, el ideal de las fórmulas mencionadas recibe una concreción compleja y se rodea de tensiones que dificultan importantemente el balance entre los principios señalados. Indudablemente, en el diseño de la

---

3 Sandoval López, Ricardo: “Manual de Derecho Comercial. Derecho de Quiebras”, Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1983, pág. 38.

4 Falke, Mike: “Insolvency Law Reform in Transition Economies”, Humboldt University, Berlin, 2003, pág. 36.

legislación concursal se encuentran envueltas necesidades de orden económico, político y social, de las que sería iluso – e insensato – pretender desprenderse.

La conjugación de los intereses en juego en el diseño de un sistema concursal exige la adopción deliberada de determinadas opciones de política económica que es preciso que sean sopesadas con prudencia de acuerdo a los propósitos expresos que se quieran alcanzar<sup>5</sup>. En términos generales, la legislación concursal debe ser capaz de responder a las anomalías y perturbaciones sistémicas que la insolvencia puede provocar en el crédito de una economía, estableciendo un marco en el cual las potencialmente desastrosas consecuencias financieras que se pueden derivar de la falencia de una empresa, queden suscritas únicamente a sus accionistas y acreedores de una manera justa, eficiente, predecible y transparente<sup>6</sup>. El logro de estos objetivos juega un rol preponderante en la generación de confianza en el sistema crediticio en su totalidad, focalizando el riesgo de las operaciones de crédito únicamente en aquellos involucrados en la operación insoluta. Así como las utilidades que nacen de un contrato, en términos estrictos, sólo benefician a sus partes, del mismo modo los costos y las pérdidas que se generan de aquél deben ser absorbidos por sus autores; la ley debe evitar la externalización de los costos de la insolvencia en sujetos no involucrados en la relación comercial fallida. Para el logro de este objetivo, más interesado en la economía en general, los mecanismos de conservación de la empresa, o pro-deudor, como se les conoce en el ámbito anglosajón, son más obvios y directos que la mera liquidación de los bienes del insolvente y, por ende, pueden parecer un mecanismo más apropiado para la maximización del valor de la operación. Pero ello no es tan así. Un adecuado mecanismo de liquidación puede ser tan maximizador de valor en una economía como uno conservativo, por los efectos positivos que puede tener en la libre circulación del crédito.

Se ha señalado<sup>7</sup> que si una economía necesita o desea atraer inversión, debe optar por una inspiración estricta para su legislación concursal, enten-

---

5 Consciente de que no existen fórmulas seguras ni apropiadas per se para ser recomendadas a los distintos ordenamientos, y que el mecanismo escogido debe necesariamente reconocer las particularidades económicas, políticas y sociales de cada país, en 2005, el Banco Mundial se abocó al desafío expreso de contribuir al desarrollo de óptimos sistemas de reconversión de las empresas en dificultades y de recuperación de sus créditos, mediante el establecimiento de un catálogo de Principios para Sistemas Efectivos de Insolvencia y de Derechos de los Acreedores.

6 Fondo Monetario Internacional: “Orderly & Effective Insolvency Procedures”, 1999.

7 Falke, Mike: op. cit., pág. 106.

diendo por estricta una normativa enfocada en el acreedor y sus intereses, preferentemente liquidatoria y con niveles de celeridad, predictibilidad y transparencia adecuados respecto de los retornos esperables de la liquidación de los activos del deudor. Los sistemas pro-deudor, en cambio, promueven la estabilidad doméstica y la seguridad del empleo de los trabajadores promoviendo la conservación de la unidad económica en dificultades; pero en ese énfasis, debilitan tanto el acceso a la información del acreedor respecto del manejo de sus créditos, como la predictibilidad y oportunidad de los retornos esperables de los mismos. De esta manera, al momento de optar por uno u otro sistema, habría un verdadero *trade-off* de política económica en la que el legislador debe elegir hasta qué grado privilegiará uno de esos factores, en detrimento del otro. Pero, por supuesto, esa dialéctica no puede extremarse demasiado si no se quiere correr el riesgo de distraer la atención en un academicismo estéril. Más relevante que la caracterización de uno u otro sistema o mecanismo posible como pro-deudor o pro-acreedor, es situar la atención sobre la efectividad del sistema adoptado para el logro de los fines propuestos al implementarse. Una normativa concursal eficiente que opte por la conservación de la empresa puede ser tanto más efectiva en la atracción e incentivo de la inversión que una que opte por la vía contraria, pero que sea ineficaz en lograr una liquidación oportuna de los activos del fallido.

Wood propone un sistema de indicadores para cuantificar si un sistema normativo es pro-acreedor o pro-deudor, por medio de una escala que permite determinar en qué grado los derechos de los acreedores son infringidos o alterados en beneficio del deudor. El análisis revela que no existe una necesaria correlación entre el grado de desarrollo del sistema legal y judicial del país de que se trate y de los mecanismos adoptados<sup>8</sup>. Por su parte, Johnson ve un progresivo proceso de convergencia entre las legislaciones a nivel comparado, en el que los sistemas pro-deudor se aproximan a aquellos que ponen su énfasis en el acreedor, y viceversa<sup>9</sup>.

Si la tensión en los sistemas concursales se presenta a nivel político legislativo, a nivel particular, dentro de cada procedimiento de insolvencia tiene lugar un análogo enfrentamiento de intereses. Activado un procedimiento concur-

---

8 Wood, Philip R.: "Principles of international insolvency", Sweet and Maxwell, Londres, 2007, pag.97-100

9 Johnson, Gordon W.: "Strengthening Commercial Law Frameworks: Insolvency and Creditor Rights Systems", World Bank, 2005.

sal, las discusiones necesariamente versarán sobre la maximización de valor, ya sea a través de la liquidación de la empresa, o a través de su reorganización, y a los modos de solventar las obligaciones en el futuro. Una vez que este punto se ve aclarado, la disputa deriva en una cuestión de preterición: respecto de quiénes serán pagados, en qué medida y cuándo<sup>10</sup>. Así, la tensión más gravitante al momento de analizar un proceso concursal es la presencia de distintas motivaciones (que bien pueden darse en bloque) dentro de la masa de acreedores.

Las distintas preferencias y las normas de prelación de créditos generarán, de ordinario, intereses disímiles en cuanto a los pasos a seguir respecto de una empresa insolvente, y todas ellas igualmente racionales en términos económicos. Así, para el caso de los acreedores que tienen su acreencia asegurada por la constitución de garantías en su favor, la pronta liquidación será el objetivo más evidente, pues la insolvencia no será soportada por ellos ni les incumbe de manera directa. Para los acreedores quirografarios, en cambio, en una buena parte de los casos, el retorno de sus créditos estará subordinado al remedio de la crisis de la empresa y a su permanencia en la vida mercantil, pues por lo general son ellos las víctimas más directas de la insolvencia. Participan además de esta tensión de intereses contrapuestos, sin duda, el propio deudor, los socios o accionistas del mismo y sus trabajadores, con una razonable predisposición a la conservación de la unidad económica.

Una mirada económica a esta tensión nos permitirá detectar que una de las funciones básicas de la ley concursal será la de corregir, mediante la acción colectiva organizada, la distorsión que genera la existencia de un número dado de acreedores en posesión de información asimétrica respecto del estado de los negocios del deudor, de sus respectivos comportamientos y respecto de las alternativas racionalmente más eficientes para maximizar el valor de la masa<sup>11</sup>. Como señala Monereo, *“hay que tener en cuenta que tanto la opción liquidadora de la empresa o de las partes de la misma como la opción continuista de conservarla en funcionamiento presupone, por razones de eficiencia y de legitimidad del procedimiento, que los sujetos involucrados dispongan de una información adecuada sobre la situación real de la empresa en crisis y los costes de transacción que comportarían cada una de las opciones posibles para la satisfacción de la pluralidad de intereses coexistentes”*<sup>12</sup>.

---

10 Rowat, Malcom: “Reforming Insolvency Systems in Latin America”, World Bank, Viewpoint, Junio de 1999.

11 Falke, Mike: op.cit., pág. 37.

12 Monereo Pérez, José Luis: “Transmisión de la Empresa en Crisis y Derecho Concursal”, Editio-

La aplicación de la teoría clásica del análisis económico del derecho indica que la existencia de costos de transacción impulsa a los agentes económicos (en este caso los acreedores) a desarrollar las acciones que les conduzcan a una reducción de los mismos, en tanto dichas acciones impliquen menores costos que aquellos que quieren evitar. De esta manera, los participantes de un proceso concursal, o de insolvencia para dejar comprendido el caso de la negociación de convenios extrajudiciales, usualmente optarán por los instrumentos, herramientas y procedimientos provistos por la legislación de quiebras, que les signifiquen al menos una expectativa de ventaja posible, y renunciarán o se negarán a ellos, cuando les hagan temer una desventaja.

Si esta máxima se aplica al terreno de la práctica concursal y, en particular, a la alternativa de optar por la conservación de la empresa o por su liquidación, se obtiene que una empresa será viable y, en consecuencia, convendrá mantener su giro, en tanto tenga utilidades operacionales no negativas cuyo valor presente sea no inferior al valor de liquidación de la empresa<sup>13</sup> y, por ende, los acreedores pueden esperar de la conservación de la empresa un retorno mayor de sus acreencias que el esperable por su mera liquidación.

En todo lo dicho, por supuesto, juega un rol preponderante la acción de la justicia, pues la rapidez con que se obtenga la solución definitiva del conflicto – cualquiera que ella sea – y el grado de coherencia jurisprudencial que exhiban los tribunales de justicia en la materia, son consideraciones esenciales para determinar los riesgos que acarrea el otorgamiento de crédito y, por ende, la entidad de su costo. Altas tasas de recuperación de créditos en el evento de falencia del deudor, debieran llevar aparejados menores costos de los mismos y, en consecuencia, una mayor disposición al crecimiento económico. La deficiencia que en este punto exhibe Latinoamérica es destacada por Rowat<sup>14</sup>, quien enfatiza que la escasa fe en la acción eficaz y pronta de la justicia provoca que una vez que un deudor cae en insolvencia, sus acreedores pierdan toda expectativa de recuperación de sus créditos.

---

rial COMARES, Granada, 1999, págs. 110-111.

13 Bonilla, Claudio et al.: “Análisis y recomendaciones para una Reforma de la Ley de Quiebras”, Serie Economía N° 191, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago, Junio de 2004, pág. 5.

14 Rowat, Malcom: op. cit.

## El caso de Chile

Para el caso particular de nuestra legislación ya se aprecian cambios significativos que permiten sostener que Chile se halla en un proceso de convergencia hacia una legislación más orientada a la conservación de la empresa. Las reformas impulsadas en 2005 que, entre otras modificaciones relevantes, introdujeron la institución del *experto facilitador*, cuya tarea es la de desarrollar todas las gestiones pertinentes para el logro de un convenio preventivo, van en esa dirección, aunque sus resultados no hayan sido todo lo satisfactorio que era esperable. El mecanismo más claro para el fomento de la reorganización de la empresa en dificultades presente en nuestra actual legislación es el de la suspensión de ejecuciones que contemplan los Artículos 177 bis y 177 ter de nuestra legislación concursal, cuya razón de ser es la de facilitar y “descomprimir” a la empresa de las obligaciones que la ahogan, en el momento preciso de una negociación de convenio.

Por su parte, actualmente se encuentra en tramitación el Proyecto de Ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (Boletín N° 5724-26), que persigue establecer una institucionalidad expresa para la asistencia de las empresas de menor envergadura en crisis en un procedimiento ajeno a la tutela judicial y, por ende, presumiblemente más expedito y menos costoso. Sin embargo, lo que se gana por la vía de la eficiencia se pierde en seguridad jurídica, por cuanto el proyecto viene estableciendo un plazo de suspensión de ejecuciones bastante extenso (de hasta noventa días), cuya determinación corresponde discrecionalmente a un particular profesional del rescate financiero: el asesor económico de insolvencias. Esta modalidad puede generar importantes dificultades en lo relativo a los propósitos expresos recomendados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por cuanto la transparencia y la predictibilidad de los retornos esperables de los créditos que se posean contra un deudor insolvente pueden verse seriamente comprometidas, redundando en un consecuente menor acceso al crédito de un sector que ya padece de suficientes dificultades en esa materia. Por lo demás, el proyecto parece algo vacilante en sus objetivos, pues la orientación que se da a la institución de la asesoría parece ser más apropiada al cierre ordenado de la empresa insolvente que a su perpetuación.

Asimismo, se tramita un segundo proyecto de ley sobre estas materias en nuestro Congreso, cuyo objeto es regular los convenios no concursales para pequeños deudores y pequeñas y medianas empresas (Boletín N° 4908-03),

presentado por moción del senador Vásquez, que adopta una posición más decidida respecto de la legislación concursal y, en términos simples, introduce una nueva normativa en materia de convenios de acreedores para las empresas de menor tamaño. Más allá de las objeciones particulares que pueden oponerse a esta iniciativa, se celebra la mejor disposición conceptual de la misma respecto a la problemática de la conservación de la empresa. El proyecto opta por tres mecanismos ad hoc para las empresas de menor tamaño, adecuados a distintos escenarios de negociación y los desarrolla sin vacilaciones.

Las mejores perspectivas de desarrollo de ambas iniciativas van por el lado de una conjugación y armonización de sus propuestas, en las que el asesor podría tomar la forma que se quiso dar al experto facilitador de nuestra ley vigente, pero en un procedimiento con menores costos de transacción que los involucrados en el actual procedimiento concursal.

## Transgénicos: hora de decisiones

• 16 de diciembre de 2008 •

*En los últimos quince años, el mundo se ha visto sorprendido por una nueva forma de entender la agricultura, derivada de los avances de la biotecnología moderna. Esta técnica ha permitido el cultivo de especies genéticamente modificadas que permitirán incorporar más nutrientes y aumentar la producción por hectárea, convirtiéndose en una herramienta para la lucha contra el hambre. Nuestra legislación se rige únicamente por normas reglamentarias que permiten la importación y el cultivo de los vegetales transgénicos, pero impiden la comercialización interna de aquellos producidos en Chile, los que sólo pueden exportarse, con un claro perjuicio para los productores nacionales.*

Desde siempre el hombre ha buscado mecanismos que permitan mejorar la calidad de la producción de su agricultura aplicando diversas técnicas. En las últimas décadas la posibilidad de modificar genéticamente los cultivos ha experimentado un desarrollo notable gracias a los avances de la biotecnología<sup>1</sup>.

Estas nuevas formas de cultivos han llevado a importantes avances en la agricultura en el mundo entero, lográndose mejoras significativas en materia de productividad, disminuyendo no sólo los costos de producción, el uso de pesticidas<sup>2</sup> y de otros agentes químicos hasta ahora necesarios para la producción agrícola, sino que también permitiendo cosechas más abundantes, con el consiguiente beneficio para los habitantes más pobres. Esto ya que desde hace poco más de una década estos cultivos se ven como una de las principales herramientas en la lucha contra el hambre a nivel mundial, ya que no sólo se logran mayores niveles de productividad, sino que desde hace poco es posible agregarle valores nutricionales a los alimentos, lo que permitirá que estos posean un mejor nivel alimenticio, siendo por ello vitales en la lucha contra el hambre y la desnutrición en los próximos años.

Estos avances tecnológicos han abierto además una serie de posibilidades para la producción agrícola, no sólo destinada al consumo humano, sino que también *“al favorecer el fomento y avance de la investigación científica tecnológica, mejorar la productividad del sector agrícola y el uso de otras aplicaciones de carácter industrial, así como acrecentar la producción de biocombustibles que contribuyan al abastecimiento energético del país”*<sup>3</sup>, beneficiando así no sólo al productor, sino que también a la sociedad y al medio ambiente.

### ¿Qué es un organismo genéticamente modificado o transgénico?

La Organización Mundial de la Salud (OMS) los define como *“organismos en los cuales el material genético (ADN) ha sido alterado de un modo artificial,*

---

1 La Real Academia de la Lengua la define como “Empleo de células vivas para la obtención y mejora de productos útiles, como los alimentos y los medicamentos”.

2 Esto ya que la producción de alimentos genéticamente modificados inmunes, en parte, a los herbicidas e insectos (como se verá más adelante), permite menores aplicaciones de pesticidas, ya que el mismo organismo contiene en su ADN mecanismos para repelerlos, tal como se señala en el gráfico N°1.

3 Moción sobre bioseguridad de vegetales genéticamente modificados. Boletín n° 4.690-01Senado de Chile, 15 de Noviembre de 2006

*mediante técnicas de biotecnología moderna, tecnología genética o tecnología de ADN recombinante*<sup>4</sup>.

Estas alteraciones genéticas han buscado distintos beneficios a lo largo de los años. El Servicio Internacional para la Adquisición de las Aplicaciones Agrobiotecnológicas (ISAAA) distingue la evolución de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) en tres generaciones. La primera buscó otorgar ventajas comparativas para los agricultores mejorando las características que permitieran un mejor desarrollo y productividad de los cultivos, introduciendo modificaciones genéticas que hicieran a los cultivos más resistentes frente a virus, herbicidas, insectos o para retardar la maduración. Todas estas modificaciones permitieron otorgar ventajas en la producción de los cultivos, aminorando costos y generando mayores producciones en la misma cantidad de terreno trabajado. Una segunda generación de OGM trajo beneficios directos para los consumidores, al mejorar sus características cualitativas haciéndolos más resistentes a las sequías, salinidad o frío, lo que permite producir alimentos con un mayor valor nutricional<sup>5</sup> o que producen más y mejores metabolitos de interés industrial<sup>6</sup>. A futuro los OGM considerarán una tercera generación, que si bien se encuentran en etapa de estudio, estaría derivando en modificaciones genéticas que cambian la estructura de las plantas o su tiempo de desarrollo.

En la actualidad podemos apreciar que los OGM que se encuentran en el mercado son principalmente aquellos que la ISAAA denomina de primera generación, ya que son precisamente los que primero comenzaron a comercializarse, sin perjuicio de que para los próximos años se prevé un aumento en aquellos denominados de segunda generación.

---

4 Por su parte, el Servicio Agrícola Ganadero los define en su Resolución N°1523, artículo 1, letra D) como “La aplicada mediante técnicas in vitro de ácido nucleico, incluido el ácido desoxirribonucleico recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos o la fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional”.

5 El ISAAA da como ejemplo la producción de maní hipoalergénico; arroz con betacaroteno, etc.

6 El ISAAA da como ejemplo los hidratos de carbono; ácidos grasos; aminoácidos.

**Gráfico 17: Principales cultivos transgénicos**

Cultivo resistente a:	Modificación Genética	Siembra	Mejora
Insectos (BT): Maíz; Arroz y Algodón. En estudio: Soja tomate; papa; tabaco; brócoli y Manzana	Se agregan a la planta genes de bacteria que permiten que en sus propios tejidos proteínas insecticidas	En 2007 se cultivaron 15,7 millones de hectáreas	Ahorro insecticidas; mejora ante condiciones climáticas adversas; protección ante insecticidas
Herbicidas: Soja; canola; algodón; maíz y alfalfa	Se agregan a la planta genes de bacteria que permiten que codifica para la síntesis de una enzima que no es afectada por los herbicidas	En 2007 se cultivaron 55,1 millones de hectáreas.	Reemplaza aplicaciones de herbicidas y ofrecen mayores alternativas para el control de malezas, protegiendo al medio ambiente y al consumidor
Genes acumulados (Insectos y herbicidas) Maíz y algodón		En 2007 se cultivaron 16,6 millones de hectáreas.	

### Posibles riesgos de los alimentos genéticamente modificados<sup>8</sup>

Sin lugar a dudas la gran “contra” que enfrentan los transgénicos es el hecho de que la opinión pública, motivados por importantes grupos ecologistas como Greenpeace, pueda estimar que estos alimentos acarrear importantes problemas para la salud de los consumidores o afecten el medio ambiente, dadas las relevantes modificaciones genéticas introducidas en laboratorios. Dentro de estos riesgos podemos señalar:

7 ArgenBio: “Los cultivos transgénicos en 2007. Adopción, impacto y perspectivas futuras”, Cuaderno N°77 ¿Por qué biotecnologías? Tomado del sitio web [www.argenbio.com.ar](http://www.argenbio.com.ar)

8 Organización Mundial de la Salud: “20 preguntas sobre los Alimentos genéticamente modificados - GMO”, Ginebra, 2008 9 Esta situación la ejemplifica Humberto Prieto, experto en el flujo de polen y transformación genética de las plantas, quien invitado por la comisión de agricultura del Senado a exponer sobre el proyecto de ley que busca normar la situación de los vegetales genéticamente modificados, “refutó el argumento de la fuga de polen del raps transgénico, lleve

**Para la salud humana:** Según la Organización Mundial de la Salud, los tres principales aspectos que deben ser considerados al analizar las posibles repercusiones de los alimentos transgénicos en la salud humana son: la tendencia a provocar alergias, la transferencia de genes y el cruzamiento lejano (outcrossing).

La posibilidad de generar *alergias*, se deriva de que el producto cuyo gen transferido puede ser potencialmente alérgico para las personas. Por este motivo y con el fin de evitar este tipo de especulaciones, las investigaciones científicas desalientan la modificación genética con productos que puedan causar reacciones de esta naturaleza, sin perjuicio de que los protocolos de prueba evaluados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). No obstante lo anterior, hasta la fecha no se han encontrado problemas en los alimentos que actualmente se encuentran en el mercado.

La *transferencia genética* de estos alimentos a nuestro organismos, principalmente a bacterias del tracto intestinal pueden provocar problemas para la salud humana, sobre todo si estas producen resistencia a los distintos tipos de antibióticos. Si bien estos temores tampoco han sido probados, un grupo de científicos de la FAO, a fin de evitar especulaciones de esta naturaleza, ha recomendado desincentivar el uso de genes resistentes a los antibióticos.

En tercer lugar, el *cruzamiento lejano u outcrossing* dice relación con la mezcla de genes de productos sexualmente compatibles, entre semillas “típicas” y aquellas genéticamente modificadas, que puede derivar en las variaciones de uno u otro organismo. Esta situación ha ocurrido, por ejemplo en la mezcla de distintos tipos de maíz, unos para consumo humano con otros para consumo animal.

**Para el Medio Ambiente:** Entre las principales preocupaciones que existen respecto de los posibles efectos nocivos que pueden producir en el medio ambiente los Alimentos Genéticamente Modificados, destacan las siguientes situaciones: que estos cultivos se dispersen y se introduzcan en las poblaciones silvestres modificando su composición genética de una manera no con-

---

el germen de resistencia al herbicida, al caer sobre una planta que crece cerca de un campo (..) Señaló que efectivamente fueron encontrados individuos transgénicos cerca de los campos de control, pero que dicho gen de resistencia al raps no lo hace respecto del yuyo con quien tiene compatibilidad sexual”.

trolada, la persistencia de un gen de dichos organismos una vez terminada la cosecha, la disminución de otros vegetales y el mayor uso de sustancias químicas en la agricultura. Estos riesgos no pueden ser desmentidos, pero la experiencia internacional ha mostrado que las “cruzas” se producen en un porcentaje menor y que, en su gran mayoría, no se adoptan como propios los genes modificados<sup>9</sup>.

A modo de síntesis y reflejando la postura de la FAO en materia de Alimentos Transgénicos, Juan Izquierdo ratificó que *“los actuales alimentos modificados genéticamente, comúnmente denominados transgénicos, no constituyen un riesgo para la salud”*. Bajo esa premisa, el experto de la FAO consideró que la biotecnología constituye un instrumento poderoso para la seguridad alimentaria *“cuando es integrada debidamente con otras tecnologías, cuando es utilizada para resolver problemas de países pobres y para aumentar la seguridad alimentaria, cuando es apoyada por un sistema de bioseguridad nacional y cuando está basada en la decisión soberana de un país”*<sup>10</sup>.

## Realidad internacional

A principios de la década de los noventa se cultivaron por primera vez transgénicos en el mundo, desde ese entonces, el crecimiento de estos cultivos no ha parado de aumentar año tras año. En 1996 las siembras genéticamente modificadas alcanzaban 1,7 millones de hectáreas en seis países, mientras que el año 2007 dichos cultivos alcanzaron los 114,3 millones de hectáreas a nivel mundial, llegando en el periodo 2006-2007 a un incremento de un 12%<sup>11</sup>. De esas 114,3 millones de hectáreas sembradas, la soja representa el 57% de la plantación mundial, seguida del maíz con un 25%, el algodón con un 13%, la canola con un 5% y la alfalfa con un 0,1%.

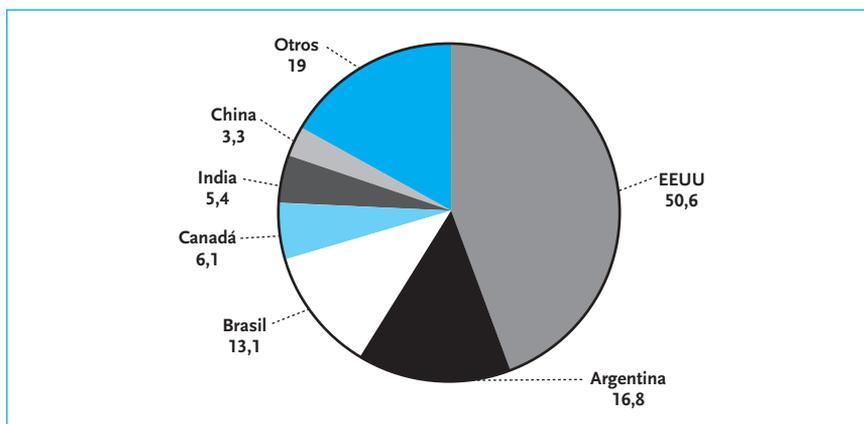
---

9 Esta situación la ejemplifica Humberto Prieto, experto en el flujo de polen y transformación genética de las plantas, quien invitado por la comisión de agricultura del Senado a exponer sobre el proyecto de ley que busca normar la situación de los vegetales genéticamente modificados, “refutó el argumento de la fuga de polen del raps transgénico, lleve el germen de resistencia al herbicida, al caer sobre una planta que crece cerca de un campo (..) Señaló que efectivamente fueron encontrados individuos transgénicos cerca de los campos de control, pero que dicho gen de resistencia al raps no lo hace respecto del yuyo con quien tiene compatibilidad sexual”.

10 Izquierdo, Juan: “Calidad e inocuidad de los alimentos modificados genéticamente: posición y rol de la FAO”, videoconferencia realizada en Santiago, 21 de junio de 2008.

11 Informe del Servicio Internacional para la Adquisición de las Aplicaciones Agrobiotecnológicas (ISAAA), febrero de 2008.

**Gráfico N°2: distribución de tierras plantadas con transgénicos**



Fuente: ISAAA (datos en millones de hectáreas) <sup>12</sup>

Este enorme crecimiento en la utilización de Organismos Genéticamente Modificados se ha visto impulsado por la experiencia de más de 10 años por el consumo de millones de personas (especialmente en EEUU). Hasta la fecha no se han registrado casos de enfermedades humanas o animales provocadas por toxinas provenientes de estos cultivos o que hayan afectado el medio ambiente<sup>13</sup>. Sin embargo, el crecimiento se ha registrado principalmente en América y ahora en China e India, países que en los últimos años han experimentado un aumento sustantivo de las hectáreas plantadas con organismos genéticamente modificados. Pese a lo anterior, en Europa esta agricultura ha encontrado con la férrea oposición tanto de la opinión pública como de los gobiernos. En efecto, pese a que ocho países de la Unión Europea han permitido cultivos de esta naturaleza, éstos representan porcentajes prácticamente insignificantes de la producción mundial, con la excepción de España, país que ha aumentado enormemente sus plantaciones, convirtiéndose en el primero en la Unión Europea.

<sup>12</sup> Los “otros” países que participan en la plantación de transgénicos son: Paraguay; Sudáfrica; Uruguay; Filipinas; Australia; España; México; Colombia; Chile; Francia; Honduras; República Checa; Portugal; Alemania; Eslovaquia; Rumania y Polonia.

<sup>13</sup> La única excepción se dio en Brasil donde un maíz modificado genéticamente con un gen proveniente de la nuez causó alergia a las personas alérgicas a la nuez, producto que fue identificado y eliminado del mercado.

## El caso chileno

La situación legal que rige a los organismos genéticamente modificados resulta, por decirlo menos, ilógica, ya que si bien no existe una ley que regule esta actividad, si existen reglamentos que tratan el tema.

La falta de definición legal lleva a la situación existente hoy en día en nuestro país, donde por una parte el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) *“otorga autorizaciones de siembra de cultivos para producir semillas genéticamente modificadas sólo para la exportación, sin embargo, su cultivo para efectos de comercialización nacional no está permitido. En síntesis, no se permite la comercialización de semillas transgénicas, pero si la importación de productos genéticamente modificados y su comercialización como grano o alimento animal”*<sup>14</sup>.

En síntesis, reglamentariamente se autoriza el cultivo de organismos genéticamente modificados<sup>15</sup>, pero se impide su comercialización en el territorio nacional, aunque sí es posible importar dichos productos<sup>16</sup> para su comercialización en el país. Esto lleva al evidente perjuicio de los productores nacionales, quienes ven escapar posibilidades de negocios únicamente por la falta de legislación y por la inexplicable posición tomada por el SAG.

## Proyecto de ley

Buscando regularizar una situación que en la práctica se ha demostrado contraria a los intereses tanto de los agricultores como de los consumidores,

---

14 Informe de la Comisión de Agricultura, boletín 4.690-01, antecedentes, página 2

15 Artículo 6 letra ñ) del DS 95/2002 sobre el sistema de evaluación del impacto ambiental establece que “El titular deberá presentar un estudio de impacto ambiental si su proyecto o actividad genera o presenta efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el cielo, agua y aire. Ñ) Las alteraciones que pueda generar sobre otros elementos naturales y/o artificiales del medio ambiente la introducción al territorio nacional de alguna especie de flora o de fauna; así como la introducción al territorio nacional, o uso, de organismos modificados genéticamente o mediante otras técnicas similares.

16 Artículo 18 del DL 3.557 que establece disposiciones sobre protección agrícola, señala “Por resolución fundada, publicada en el Diario Oficial, el Servicio podrá dictar normas sobre el ingreso al país de mercaderías peligrosas para los vegetales, pudiendo rechazarlos o prohibirlos”. Y artículo 4 de la Resolución N°1523 señala que “Sólo se podrá internar Organismos Modificados al país e introducirlos al medio ambiente, previa autorización del Servicio la que se otorgará una vez realizado el Análisis de Riesgo y recibido el informe favorable de la autoridad competente del país de origen, en que conste que las Introducciones al medio en dicho país no han causado efectos adversos”.

con fecha 15 de noviembre de 2006 ingresó al Senado, un proyecto de ley que busca normar legalmente la situación de los vegetales genéticamente modificados. Este proyecto de ley nace como respuesta al informe entregado al Presidente de la República el año 2003 por la Comisión Nacional de Desarrollo de la Biotecnología, que señala: *“No hay datos sobre peligros o riesgos relacionados con los alimentos GM. Eso no quiere decir que no existan riesgos, pero no son mayores que el resto de los alimentos”*. Así mismo, establece dentro de sus propuestas: *“Establecer un marco jurídico que fije los requisitos para el cultivo de OGM (...) ya que los actuales conocimientos científicos en materia de riesgo sanitario y ambiental asociados al cultivo y utilización de organismos transgénicos posibilitan modernizar el marco jurídico regulatorio”*.

El proyecto de ley en trámite busca incorporar en una sola norma la legislación que actualmente se maneja vía reglamento<sup>17</sup>, resolver los temas pendientes como la comercialización de vegetales genéticamente modificados producidos en Chile, las normas sobre su identificación y etiquetado y otorgarles a los organismos competentes la facultad de seguir la evolución de dichos cultivos para estar atento ante cualquier posible complicación que estos generen. La idea de esta última atribución es dar tranquilidad a la población, ya que algunas campañas contra los productos transgénicos han provocado alarma.

No obstante, el proyecto es prácticamente un reflejo de la normativa reglamentaria en todo aquello que no pretende modificar, agregando contadas normas específicas que, lejos de buscar modificar la forma en la que se ha operado respecto de las importaciones y vegetales genéticamente modificados y de la producción para la exportación de las semillas de dichos vegetales, viene a complementar dichos procesos, intentando minimizar los riesgos que estos puedan tener para la salud humana o vegetal.

El título II del proyecto que regula la biotecnología moderna en el ámbito de los vegetales genéticamente modificados, si bien reproduce la normativa reglamentaria, agrega la obligación de *“indicar la forma en que se cumplirán los requisitos técnicos y éticos contenidos en el Manual de Bioseguridad de CONICYT”*<sup>18</sup>. Si bien este marco ético se ha ocupado como marco referencial,

---

17 Siendo el principal reglamento el N°1523 del Servicio Agrícola Ganadero, que “Establece normas para la internación e introducción al medio ambiente de Organismos Vegetales vivos modificados de propagación”

18 Corporación Nacional de Investigación Científica y Tecnología

la legislación no lo contenía entre los antecedentes a presentar a la autoridad regional respectiva<sup>19</sup>.

El párrafo 4° del citado proyecto, establece el trato sobre *“La producción y comercialización de alimentos Vegetales Genéticamente Modificados”*. Para esto se señala que *“El titular que se proponga producir o comercializar alimentos VGM para consumo humano, deberá obtener, además del permiso regulado en el párrafo anterior<sup>20</sup>, la correspondiente autorización de conformidad con las disposiciones del código sanitario y del reglamento sanitario de alimentos”*. Igualmente establece la norma para los casos en que los alimentos ingresados al país sean para consumo animal. Dicha normativa si bien va claramente en la dirección correcta en cuanto a permitir la comercialización doméstica de los productos genéticamente modificados producidos en Chile, agrega un requisito extra, cual es la autorización del Código Sanitario y del Reglamento sanitario de alimentos.

El título V, párrafo 1° establece normas sobre la identificación de los Vegetales Genéticamente Modificados, obligando a toda persona que comercialice, importe o exporte algún tipo de estos vegetales, a asegurarse de que la información relevante respecto al mismo sea transferida, por escrito, al nuevo propietario, debiendo ambos guardar dicha información por un lapso mínimo de cinco años. De esta forma la autoridad pretende monitorear cualquier efecto no deseado de alguno de estos organismos, velando por la seguridad de las personas y por el medio ambiente.

El párrafo 2° del título señalado en el numeral anterior agrega una nueva exigencia, la de etiquetar dichos productos: *“Tratándose de VGM o productos derivados de VGM que no sean substancialmente equivalentes a los productos convencionales, en sus características relevantes, y que se pretenda introducir al medio ambiente con fines de comercialización, sea que se expendan emvasados o a granel, deberá indicar en un lugar destacado de su etiqueta una leyenda expresa que establezca claramente las características distintivas del producto*

---

19 De esta forma el SAG y el Servicio de Salud podrán velar por el fiel cumplimiento de estas normas, las que en la actualidad no pueden exigirse. El estándar de cumplimiento de estas normas es muy similar a las que rigen en EEUU y a las propuestas por la Organización Mundial de la Salud para este tema.

20 Certificado emitido por la autoridad competente del país de origen que de cuenta de los resultados de su introducción al medio ambiente.

*convencional*". De esta forma se pretende asegurar que el consumidor pueda reconocer si el producto que consume se encuentra o no modificado genéticamente, otorgándole un elemento de juicio que en la actualidad no posee. Sin perjuicio de su aporte a la transparencia e información del consumidor, consideramos que esta norma debe ser complementada, ya que no establece los criterios para determinar cuando un producto no sea "substancialmente equivalente", ni cuáles son sus "características relevantes". Ante esto el legislador podría adoptar medidas tales como la norteamericana, que obliga a informar cada vez que la variación genética de un producto es igual o mayor a un 1% del mismo, con el fin de quitarle arbitrariedad a la aplicación de esta norma.

Sin perjuicio de lo anterior y pese a que dicho proyecto fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión de Agricultura, el Subsecretario(s) de Agricultura manifestó que el Gobierno ha señalado que el tema no está en la agenda, ya que la Presidenta, en un compromiso de campaña con grupos ambientalistas (denominado Acuerdo de Chaguan), estableció "*no abrir el país a los cultivos transgénicos comerciales y establecer requisitos de estudios de impacto ambiental para la actual reproducción de semillas transgénicas y su reexportación*". Esta situación de hecho ha impedido una tramitación expedita de esta norma, ya que al no dársele la necesaria urgencia al proyecto, su tramitación se encuentra entrapada en el Senado.

Además, este hecho no ha logrado en la práctica frenar los cultivos de transgénicos en Chile, toda vez que en la actualidad nuestro país se ubica en la décimo quinta posición entre los países con mayores superficies plantadas, siendo los únicos perjudicados a quienes se les impide comercializar en nuestro país las semillas producidas.

## Conclusión

Luego de casi dos décadas de producción de vegetales genéticamente modificados en el mundo, nuestro país no ha estado a la altura de las circunstancias. Las regulaciones reglamentarias permiten la importación de estos vegetales, así como también su cultivo en nuestras tierras. Sin embargo y por motivos injustificados, no se permite la comercialización interna de aquellos productos que cultivados en Chile, pese a que sí se permite hacerlo con aquellos que son importados, con los consiguientes perjuicios patrimoniales para los agricultores chilenos. Además, esta extraña resolución

no logra cumplir el único objetivo entendible, aunque científicamente poco sustentable, de que se denomine a Chile país libre de transgénicos.

El Senado ha impulsado un proyecto de ley que busca poner fin a esta situación, normando claramente aquellas materias relacionadas con los transgénicos y permitiendo la comercialización doméstica de aquellos productos cultivados en Chile. Lamentablemente, pese a la unanimidad que el proyecto alcanzó en la Comisión de Agricultura, el gobierno ha dado señales claras de que por acuerdos políticos, suscritos en el periodo de campaña, no está dispuesto a asignarle la urgencia necesaria al proyecto, por lo que nos mantenemos en el ilógico escenario de poder importar transgénicos para la comercialización interna, cultivarlos para exportación, pero imposibilitados de comercializar aquellos que producimos en Chile.



Temas Internacionales



## Diferendo marítimo entre Chile y Perú

• 4 de junio de 2008 •

*En enero, Perú presentó oficialmente ante la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, una demanda en contra de nuestro país con el objeto de obtener una nueva delimitación marítima. Chile, basado en una serie de instrumentos jurídicos suscritos entre ambas naciones y en la recopilación de “actos propios”, sostiene que el límite marítimo ya ha sido fijado. Los argumentos para defender nuestra posición son sólidos. Sin embargo, Perú ha construido una argumentación en torno al territorio que Chile denomina “mar presencial” que debe ser abordada con cautela. El proceso será largo y ambas naciones se verán enfrentadas en una causa que, más allá de los aspectos controvertidos, las obligará a velar porque no ocurran incidentes que compliquen aún más su relación bilateral.*

El 16 de Enero 2008, Perú presentó en forma oficial una demanda de delimitación marítima en contra de Chile ante la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya. En el texto peruano se solicita al tribunal que resuelva sobre la *“delimitación del límite entre las zonas marítimas de los dos Estados en el Océano Pacífico, que comienza en un punto en la costa denominado “Concordia” conforme al Tratado del 3 de junio de 1929. La controversia entre Perú y Chile también comprende el reconocimiento a favor de Perú de una vasta zona marítima que se sitúa dentro de las 200 millas marinas adyacentes a la costa peruana, y que, por tanto, pertenece al Perú, pero que Chile considera como parte del alta mar”*<sup>1</sup>.

Frente a esta situación, Chile siempre ha sostenido que con Perú no hay temas de delimitación pendientes y con relación al límite marítimo, éste se encuentra establecido en acuerdos internacionales suscritos entre ambas partes.

Perú, por su parte, y así lo manifiesta en su demanda, sostiene que el conflicto tiene su origen en la década de los ochenta. Aunque no precisa el momento exacto, puede situarse en 1986 cuando la embajada del Perú entregó un Memorando en que plantea *“que la existencia de una Zona Especial establecida por la Convención sobre Zona Marítima Fronteriza, referida a la línea del paralelo del punto al que llega la frontera terrestre, era una especie de fórmula que ya no se adecuaba a las exigencias de seguridad del Perú, y que su interpretación extensiva podría generar una situación inequitativa y de riesgo”*<sup>2</sup>.

En reemplazo de esa fórmula, Perú sostuvo que, de acuerdo a lo establecido en el derecho internacional, los países costeros tenían derecho a un dominio marítimo adyacente como prolongación de sus respectivos territorios terrestres, hasta una distancia de 200 millas marinas desde sus líneas de base.

Por su parte, el concepto de 200 millas tuvo su origen hace cincuenta años en un esfuerzo conjunto, primero de Perú y luego en alianza con Chile y Ecuador, realizado frente a la comunidad internacional con miras a obtener el reconocimiento de dicho espacio, como territorio marítimo de los países costeros<sup>3</sup>.

---

1 Texto de la demanda presentada por Perú ante La Haya.

2 Jorge Cruz y Roberto Sandoval: “Consideraciones en Torno al Límite Marítimo Chile- Perú”, en Revista Marina, volumen 119/871, noviembre-diciembre de 2002, p.568.

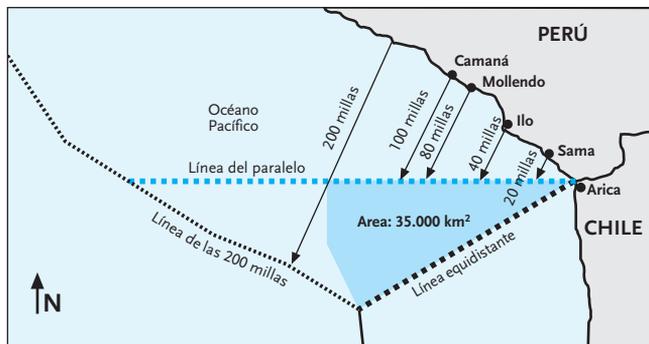
3 Jen Marc Hoeffel ha señalado: “el Perú desempeñó un papel pionero al abrir, desde 1947, el camino para el cuestionamiento de las reglas de derecho del mar. Aunque posteriormente la posición peruana no sirvió siempre de modelo a los estados que extendieron su soberanía marítima más allá de las 12 millas, los argumentos expuestos por el Perú fueron retomados a menudo por

Ahora bien, dada la configuración geográfica de la costa peruana, dicho país estima que los derechos entre ambas naciones se superponen, lo que justifica la intervención de la Corte para determinar una línea equitativa que satisfaga sus aspiraciones. Adicionalmente, solicita al tribunal que le reconozca dominio sobre una zona que la legislación chilena denomina mar presencial, pero que el Perú reconoce como su mar territorial en virtud de la línea equidistante.

### Proyección del área de 200 millas correspondiente a la República del Perú.



### Delimitación de la zona de superposición conforme a la aplicación del Derecho Internacional de la delimitación marítima, a través de una línea equidistante.



estos estados. De esta manera, luego de dos conferencias en Ginebra sobre el Derecho del Mar en 1958 y 1960, la mayoría de los estados del tercer mundo adoptaron en gran parte las concepciones enunciadas en el decreto peruano” (La traducción es nuestra); artículo “La Zone Maritime Peruvienne de souveraineté et de jurisdiction nationales” en Revista General de Derecho Internacional Público N°2, Abril-Junio de 1975, Editions A Pendone, Paris, p.4 .

Chile justifica su postura invocando no sólo acuerdos internacionales suscritos por las partes sino también la conducta de ambos países en materia de observancia del límite, lo que se denomina actos de “factum propio”.

Tal como hemos señalado la demanda consta de dos partes, la primera dice relación con la línea equitativa entre ambas naciones y la segunda con el espacio que Chile reconoce como mar presencial y que Perú reclama como mar territorial.

Chile cuenta con un caso sólido. El análisis de los antecedentes jurídicos que expondremos ratifica la existencia de límite entre ambas naciones.

El 18 de Agosto de 1952, Chile, Ecuador y Perú suscribieron la denominada “Declaración de Santiago”. En virtud de este instrumento internacional, las partes contratantes pretendieron ratificar la soberanía y jurisdicción exclusiva de cada nación hasta una distancia mínima de 200 millas.

La firma de la Declaración de Santiago es fundamental para comprender los posteriores acuerdos sobre temas marítimos, ya que ellos fueron suscritos entre las tres naciones con plena certeza de cuál era la línea divisoria en el mar. En efecto, el párrafo IV de la declaración señalaba que *“Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviera a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los estados respectivos”*<sup>4</sup>.

El tratadista chileno Hugo Llanos Mancilla sostiene que *“El ejemplo señalado por el mencionado número IV revela en forma incuestionable que, para las partes contratantes, no es la prolongación de la frontera terrestre, ni la perpendicular de la costa, ni la línea media, sino un paralelo geográfico, el que delimita sus mares territoriales. Los tres países no sólo reconocen allí que ese paralelo es el punto en que llega al mar la frontera terrestre, sino que le atribuyen un carácter rígido e invariable, cualesquiera sean las circunstancias particulares existentes”*<sup>5</sup>.

---

4 Jaime Harris Fernández: “Derecho Internacional Marítimo”, ACANAV, Quinta Edición, Valparaíso, 1998, p.151.

5 Hugo Llanos Mancilla: “La Creación del Nuevo Derecho del Mar: El aporte de Chile”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991, p.164

En 1954, los países miembros de la Declaración de Santiago suscribieron el denominado “Convenio sobre Zona Especial Fronteriza”, que establecía “*una Zona Especial, a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países*”. El objetivo de esta declaración era establecer una zona donde se podría realizar actividades pesqueras, evitando así las violaciones que se producían entre las partes cuando se realizaban faenas de pesca extractiva cerca de las fronteras marítimas.

Este cuerpo legal constituye una declaración inequívoca de la existencia de la delimitación marítima. De lo contrario, no tendría ninguna utilidad un convenio que buscara evitar los traspasos ilegales. Hay que recordar que el acuerdo tenía como objetivo principal evitar los conflictos que se generaban entre las partes por el constante paso de pescadores artesanales en las áreas marítimas comprometidas.

Años más tarde, en 1968, la Comisión Mixta de Límites creada en el Tratado de 1929, firmó un acuerdo en que se acordaba la instalación de marcas de enfilación visibles desde el mar para guiar a los navegantes. El acuerdo establecía que su objetivo era mostrar “*el paralelo de la frontera marítima que se origina en el Hito N°1*”. Al año siguiente la Comisión Mixta confirmó el acuerdo y firmó un acta señalando que: “*Los Representantes de Chile y del Perú, que suscriben, designados por sus respectivos Gobiernos con el fin de verificar la posición geográfica primigenia del Hito de concreto número uno (N°1) de la frontera común y de fijar los puntos de ubicación de las Marcas de Enfilación que han acordado instalar ambos países para señalar el límite marítimo y materializar el paralelo que pasa por el citado Hito número uno, situado a la orilla del mar*”<sup>6</sup>. Con este instrumento se puso fin al proceso de delimitación marítima entre ambas naciones, quienes habían sabido solucionar sus diferencias de manera pacífica y con apego a los principios de derecho internacional, tal como lo exigía el nuevo orden que se había impuesto en el mundo.

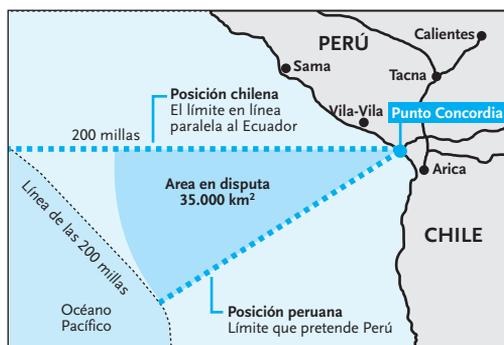
A partir de entonces, la conducta de las partes ratifica la observancia de lo establecido en los tratados. Corresponde destacar la legislación interna de ambas naciones, los mapas tanto chilenos como peruanos que reconocen el

---

6 Acta de la Comisión Mixta chileno-peruana encargada de verificar la posición del Hito N°1 y señalar el límite marítimo. Obtenida en mayo de 2008 de: [www.difrol.cl/110m1969.htm](http://www.difrol.cl/110m1969.htm)

paralelo como límite marítimo entre ambas naciones, las reglas de sobre vuelo observadas por las partes y sobre todo lo relativo a las sanciones que se aplicaron hasta 2004 en el puerto de Ilo a las naves peruanas. En efecto, hasta dicho año, Perú sancionaba a sus propios barcos pesqueros que fueran sorprendidos ejerciendo faenas fuera de los límites establecidos en los tratados de 1952 y 1954 y ratificado en las actas de 1968 y 1969 que, ya habiendo sido sancionados por las autoridades chilenas, fueran reenviados a Perú.

La segunda parte de la demanda dice relación con la aspiración peruana de lograr el reconocimiento de un área que Chile considera mar presencial. Esta pretensión se basa en la proyección de los espacios marítimos que estima dependiente de las 200 millas sobre las que ejerce soberanía. La Corte Internacional podría ser más receptiva a esta parte de la demanda, en la medida que esta reclamación se formula sobre un territorio que el derecho internacional reconoce como alta mar.



Previendo esa eventual mayor receptividad, Chile debiera reforzar severamente su argumento: habiéndose reconocido el paralelo como límite marítimo entre ambos países y considerando el principio ratificado por la Corte Internacional denominado “la tierra domina al mar” El principio “la tierra domina al mar”<sup>7</sup> establece que la tierra será la fuente jurídica de los poderes que un Estado puede ejercer sobre las prolongaciones marítimas., Perú no puede realizar su proyección pasando sobre territorio chileno. Apoya la argumentación chilena nuestra legislación interna que reconoce la figura del mar presencial.

7 El principio “la tierra domina al mar” establece que la tierra será la fuente jurídica de los poderes que un Estado puede ejercer sobre las prolongaciones marítimas.

## Pasos futuros y escenarios probables

Entablada la demanda, las partes conformaron los equipos jurídicos que los representarán ante el tribunal internacional. El 4 de marzo de 2008, cuando se realizó la primera comparecencia, ambos países procedieron a presentar a sus agentes y acordaron las fechas para la presentación de la memoria peruana y para la contra memoria chilena, las que quedaron fijadas para el 20 de marzo de 2009 y el 9 de marzo de 2010<sup>8</sup> respectivamente.

Perú ya procedió a la designación de su juez ad hoc, mientras que Chile aún tiene esta tarea pendiente, situación que debiera ser efectuada con la mayor celeridad.

La presentación de la demanda por parte de Perú ha implicado una dificultad en el manejo de las relaciones bilaterales. Hay que considerar que en esta etapa los países se concentrarán en buscar evidencias y pruebas que avalen sus posturas, lo que podría derivar en la generación de incidentes que perjudiquen aún más las relaciones bilaterales. Chile debe prevenir todas las situaciones que intente generar Perú con miras a fortalecer su posición, así como todas aquellas que impliquen una provocación a nuestros intereses, tal como fue el reciente caso de los textos de enseñanza escolar que el vecino país pretendía implementar.

Por otra parte, nuestro país debe continuar ejerciendo soberanía y jurisdicción sobre la zona cuestionada, esta tarea implica una gran coordinación entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Todos los esfuerzos deben estar orientados a facilitar esa coordinación.

También Chile debiera evaluar los alcances del fallo recientemente dado a conocer por la Corte de La Haya que dice relación con el diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia, el que contiene elementos interesantes que la defensa chilena no debiera dejar de estudiar.

Por último, debe atenderse a lo que haga Ecuador, que hasta ahora ha tenido una actitud más bien pasiva, pero no es descartable que se haga parte en el juicio, ya que como se ha señalado anteriormente, firmó junto con nuestro país los acuerdos que fijan el paralelo como límite marítimo.

---

<sup>8</sup> Es decir, dos días antes del término del actual mandato presidencial chileno.

En suma, los argumentos chilenos son contundentes, lo que si bien debería dar tranquilidad a nuestra posición, no implica dejar de destinar todos los esfuerzos necesarios para robustecerla y lograr que la Corte ratifique nuestra posición. Esto implica ponerse en varios escenarios y buscar argumentos para contrarrestar los de la contraparte.

Cualquier reconocimiento a las pretensiones peruanas tendría fuertes implicancias para nuestro país, no sólo desde el punto de vista estratégico, en materias de defensa y seguridad, sino que también desde el punto de vista económico. En efecto, en el peor de los escenarios, Chile podría perder un espacio importante de su mar territorial. Aunque este escenario es muy improbable, dada la fortaleza del fundamento jurídico chileno, siempre existe el riesgo de que el norte grande quede encerrado por territorio marítimo peruano si se acoge la segunda parte de la demanda, lo que comprometería gravemente la defensa y actividad pesquera chilena.

La zona en disputa es muy rica en recursos pesqueros, sobre todo en sardina, anchoveta y jurel. En efecto, existen varios estudios que señalan que en la zona en discusión se encuentran grandes concentraciones de reclutas de recursos pesqueros, por lo tanto, hoy existe la necesidad de aplicar normas estrictas de conservación. Si la posición peruana llega a primar ante la Corte Internacional de Justicia, el sector pesquero nacional y sobre todo el del norte del país, podría verse muy afectado, ya que Chile no sólo vería limitado su ámbito de acción en materia pesquera, sino que también la flota peruana podría actuar sobre un recurso que se encuentra en una etapa sensible de desarrollo.

## Antiguas y nuevas amenazas en América Latina: la pretensión hegemónica de Chávez

• 16 de julio de 2008 •

*El panorama económico en Latinoamérica ha sido muy bueno en los últimos años. La región lleva cuatro años creciendo a un promedio superior a 5%, pero ahora enfrenta tres riesgos: la baja de los precios de las materias primas, presiones inflacionarias y la desaceleración de la economía mundial. La politización de algunas economías nacionales y el coyunturalismo con que se enfocan los problemas, puede precipitar conflictos sociales y climas de ingobernabilidad. El presidente Chávez busca influir en la región para extender su socialismo populista a través de la ayuda económica y el control de los recursos energéticos. La bonanza petrolera de Venezuela le ha permitido apoyar a Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua.*

## Contexto regional

América Latina se encuentra hoy en una situación de relativa tranquilidad. En materia económica, la región crece, aunque con distintos ritmos según el país. Pese a lo anterior, la calma podría verse alterada en los próximos meses. La bonanza económica se ha debilitado debido a los efectos de la crisis que enfrenta Estados Unidos. El Fondo Monetario Internacional estima apenas un crecimiento del 0,5% para la economía de Estados Unidos durante este año y un 3,7% para la economía mundial<sup>1</sup>. Estas cifras podrían significar una reducción de la demanda de muchos de los productos exportados por América Latina hacia el mercado norteamericano, lo que también podría generar efectos en las tasas de inversión en la región<sup>2</sup>.

	Crecimiento del producto (variación anual, porcentaje)						Inflación (fin del período, porcentaje)					
	1995- 2004	2005	2006	2007	2008 Proy.	2009 Proy.	1995- 2004	2005	2006	2007	2008 Proy.	2009 Proy.
América del Norte	3,1	3,1	3,0	2,3	0,7	0,8	3,4	3,3	2,6	4,0	2,1	2,2
Estados Unidos	3,1	3,1	2,9	2,2	0,5	0,6	2,5	3,4	2,6	4,1	2,0	2,1
Canadá	3,3	3,1	2,8	2,7	1,3	1,9	1,9	2,2	1,3	2,5	1,8	2,0
México	2,7	2,8	4,8	3,3	2,0	2,3	15,5	3,3	4,1	3,8	3,5	3,0
América del Sur	2,4	5,2	5,6	6,4	5,2	4,1	10,4	6,8	5,3	6,9	7,3	7,3
Argentina	1,3	9,2	8,5	8,7	7,0	4,5	4,9	12,3	9,8	8,5	9,0	9,0
Bolivia	3,3	4,0	4,6	4,2	4,7	5,0	5,0	4,9	4,9	11,7	16,0	14,0
Brasil	2,5	3,2	3,8	5,4	4,8	3,7	8,6	5,7	3,1	4,5	4,5	4,5
Chile	4,8	5,7	4,0	5,0	4,5	4,5	4,2	3,7	2,6	7,8	4,2	3,0
Colombia	2,2	4,7	6,8	7,0	4,6	4,5	12,0	4,9	4,5	5,7	5,0	4,0
Ecuador	2,8	6,0	3,9	1,9	2,9	4,1	31,4	3,1	2,9	2,9	3,3	3,3
Paraguay	1,5	2,9	4,3	6,4	4,0	4,5	8,9	9,9	12,5	6,0	5,0	3,0
Perú	3,6	6,7	7,6	9,0	7,0	6,0	4,9	1,2	1,1	3,9	3,5	2,5
Uruguay	0,9	6,6	7,0	7,0	6,0	4,0	14,0	4,9	6,4	8,5	7,0	5,0
Venezuela	1,3	10,3	10,3	8,4	5,8	3,5	35,1	14,4	17,0	22,5	29,0	33,0

1 Véase el informe del FMI: "Perspectivas económicas de Las Américas", abril de 2008.

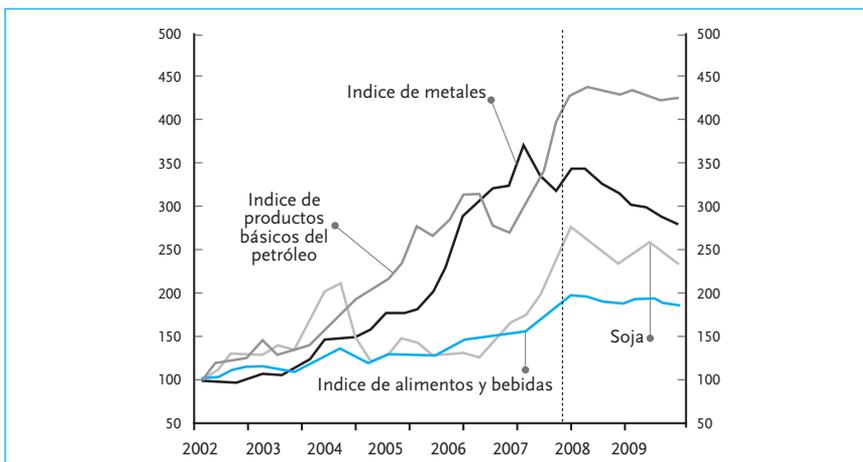
2 Véase el informe de CEPAL: "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007", mayo de 2008.

	Cuenta corriente externa (porcentaje del PIB)					
	1995- 2004	2005	2006	2007	2008 Proy.	2009 Proy.
América del Norte	--3,0	-5,1	-5,2	-4,5	-3,8	-3,7
Estados Unidos	-3,3	-6,1	-6,2	-5,3	-4,3	-4,2
Canadá	0,8	2,0	1,6	0,9	-0,9	-1,2
México	--2,0	-0,7	-0,3	-0,8	--1,0	-1,6
América del Sur	-1,5	2,8	2,8	1,5	0,3	-0,3
Argentina	-0,5	2,0	2,5	1,1	0,4	-0,5
Bolivia	-3,8	6,5	11,7	13,3	12,3	8,6
Brasil	-2,4	1,6	1,3	0,3	-0,7	-0,9
Chile	-1,8	1,1	3,6	3,7	-0,5	-1,3
Colombia	-2,4	-1,5	-2,1	-3,8	-4,9	-4,3
Ecuador	-1,8	0,8	3,6	3,3	5,2	3,9
Paraguay	-1,7	0,6	-1,2	1,5	1,0	0,4
Perú	-3,7	1,4	2,8	1,6	-0,2	-0,3
Uruguay	-1,1	0,0	-2,4	-0,8	-1,7	-0,8
Venezuela	6,5	17,7	14,7	9,8	7,2	5,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2008

El panorama económico para la región ha sido incomparablemente bueno en los últimos 4 años. En 2007, Latinoamérica creció 5,1%, siendo el cuarto año con un crecimiento promedio superior a 5%. Sin embargo, el riesgo de posibles caídas en el precio de las materias primas, sumado a la desaceleración de la economía mundial, augura peores resultados para 2008 y 2009. Para este año se espera un crecimiento de 4,5%, siendo algo menor la proyección para 2009.

### Evolución del precio internacional de las materias primas (2002T1=100)



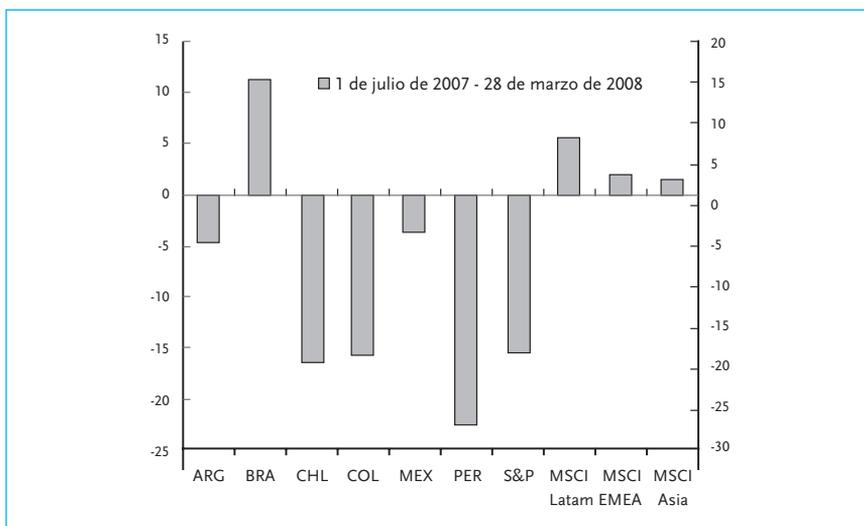
Fuente: *Perspectivas de la economía mundial*; y cálculos del personal técnico del FMI

Uno de los elementos a considerar es la presión inflacionaria que se está viendo en el mundo y especialmente en la región. En el año 2007 la variación de precios alcanzó 6,9%, esperándose que sea 7,3% para 2008 y 2009. Al respecto, especial interés merecen Venezuela y Argentina. El primero registra niveles de inflación superiores al 20%, que probablemente llegarán a 33% en 2009. Lo anterior radica en un manejo, a estas alturas irresponsable, del gasto público, que ha sido financiado por los altos precios del petróleo. Por su parte, en Argentina, si bien las cifras oficiales hablan de una inflación de 8,5% para 2007, cifras extraoficiales estiman que está cerca de 23%. Esto, sumado a diversos controles de la economía, como el manejo de precios, tarifas de exportación y cuotas de producción, ponen a Argentina en una situación delicada. Es la consecuencia de una perseverante intervención distorsionadora de la economía. Además, es probable que la politización de sus economías y el coyunturalismo con que se enfocan los problemas, termine por precipitar conflictos sociales y climas de ingobernabilidad que suelen derivarse de las frustraciones de la población cuando ya no haya recursos suficientes que repartir.

En la región, Perú y Brasil parecen ser los dos países con mejores condiciones estructurales. Perú viene creciendo de manera significativa desde 2004, con tasas en torno a 7%, crecimiento que se ha logrado básicamente con correctas medidas microeconómicas y un manejo macroeconómico responsable. Por su parte, si bien Brasil no registra tasas de crecimiento tan espectaculares, tiene sus fundamentos bastante sólidos, lo que se ha visto reflejado en la confianza que genera en los inversionistas (ver gráfico en página siguiente).

En suma, la forma como se ha enfrentado el crecimiento económico permite trazar una línea divisoria entre los países de la región. En algunos se ha visto una reticencia a adoptar las reformas para liberalizar la economía como, asimismo, una tendencia a caer en el reparto fácil de los ingresos obtenidos de un crecimiento coyuntural. No es lo mismo el alto crecimiento de Venezuela en medio de la bonanza petrolera, que el crecimiento de Perú. En el primer caso se está reeditando el endémico reparto de una economía tradicionalmente rentista, en tanto que en el segundo se está avanzando en consolidar las reformas que han permitido lograr ese crecimiento.

### Precio de acciones (*Cambio porcentual: moneda doméstica\**)



Fuente Bloomberg

\* datos de cada País basados en los movimientos de las principales bolsas locales.

### Los problemas endémicos: narcotráfico, delincuencia y corrupción

Las FARC son hoy la única guerrilla con capacidad desestabilizadora; sin embargo, han ido perdiendo la fuerza ideológica y militar que tenían años atrás, en la medida en que se fueron transformando paulatinamente en mercenarios del narcotráfico, lo que se ha visto reflejado en las derrotas que han sufrido en el último tiempo. El rescate de Betancourt constituye el mejor reflejo de lo anterior.

El narcotráfico junto con la delincuencia, que en Centroamérica encuentra su principal expresión en las “Maras” o pandillas, sigue siendo uno de los problemas principales de la región. Recientemente, la Oficina para Droga y Delito de Naciones Unidas ha dado a conocer su informe anual sobre la situación regional<sup>3</sup>. En él se señala que tanto Perú como Bolivia han aumentado la superficie plantada de cocaína, con un aumento de un 4% y de un 5% res-

3 Véase el informe de Naciones Unidas: “2008 World Drug Report”, 2008.

pectivamente, aunque Colombia sigue siendo el país con la mayor cantidad de superficie destinada a las plantaciones de cocaína. Al no existir un mecanismo que permita conocer la magnitud de la producción, el método más eficaz de aproximación es medir la superficie cultivada, cuyo incremento implica casi con seguridad un aumento en la producción y tráfico de drogas.

Mención aparte merece el tema de las pandillas en Centroamérica. Los carteles de la droga ven con buenos ojos la instalación de estas organizaciones ya que su existencia les facilita el tráfico. Según datos de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en El Salvador, Honduras y Guatemala hay 300 mil pandilleros activos. Las dos pandillas juveniles más conocidas de América Central son la de Mara Salvatrucha o MS-13 y la pandilla de la Calle 18. Ambas se formaron con inmigrantes centroamericanos en la ciudad norteamericana de Los Ángeles a principios de la década de los ochenta. Desde allí, retornaron a sus países diseminándose por América Central<sup>4</sup>.

La corrupción es un mal endémico de la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la corrupción gubernamental en Latinoamérica acarrea pérdidas cercanas al 10% del PIB de la región, el equivalente al PIB de Ecuador y Argentina juntos (unos 184.000 millones de dólares). Y la corrupción de los funcionarios públicos tiende a reducir el crecimiento del PIB entre 0,5% y 1% al año. Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica y también del mundo, según la última edición del índice de Corrupción que acaba de publicar Transparencia Internacional. Pero también Argentina, Bolivia, Paraguay y Ecuador son países donde el grado de corrupción es altísimo, según el mismo índice, ubicándose entre el tercio final de países peor evaluados (ver cuadro en página siguiente).

Existe suficiente evidencia empírica que señala que los problemas que acarrea la corrupción tienen directa relación con la competitividad de los países. Los resultados del último informe mundial sobre competitividad indican que América Latina ocupa el quinto lugar entre las siete principales regiones del mundo, apenas un poco por delante de los países pobres de Asia y del pequeño grupo de países de África que se incluyen en el informe. Uno de los factores más importantes que constatan la relación entre competitividad y corrupción es la calidad de las instituciones públicas. Por ejemplo, los controles burocráti-

---

4 Véase también el estudio del PNUD: "Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica", octubre de 2007, obtenido de [www.undp.org.gt/](http://www.undp.org.gt/) en julio de 2008.

cos y las reglamentaciones para iniciar un giro comercial<sup>5</sup>. El surgimiento de un exceso de burocracia y engorrosos procedimientos que conceden facultades de decisión discrecionales a funcionarios públicos ha resultado un aliciente para las prácticas corruptas.

### Transparencia Internacional: Índice de Percepción de la Corrupción, 2008

País	Año 2007	
	Ubicación	Puntaje
Chile	22	7
Uruguay	25	6,7
Colombia	68	3,8
Brasil	72	3,5
Perú	72	3,5
Argentina	105	2,9
Bolivia	105	2,9
Paraguay	138	2,4
Ecuador	150	2,1
Venezuela	162	2

Uno de los escándalos más notorios de los últimos años ha sido el denominado ‘escándalo de la valija’ en Argentina, que explotó cuando el empresario venezolano-estadounidense Guido Antonini Wilson trató de ingresar a Argentina 800 mil dólares en efectivo en un avión privado, cuyo objetivo era transportar a funcionarios desde Caracas a Buenos Aires. Funcionarios de aduana de Argentina retuvieron el dinero en efectivo, pero a Antonini se le permitió irse. Ahora Argentina está pidiendo su extradición desde Estados Unidos en el marco de investigaciones sobre posible lavado de dinero. En Paraguay, por su parte, los recientes escándalos de corrupción han sido constantes, el descubrimiento de la utilización de su cargo, por parte del director de la Represa

---

5 Esta parece ser una de las principales debilidades de la región: “El número promedio de procedimientos por los que hay que pasar para abrir una empresa es más alto en América Latina (14 trámites) que en países de otras regiones; el tiempo de tramitación es más largo (casi 93 días en América Latina comparado con 58 días en otras partes); y la proporción de tiempo que los ejecutivos dedican a la burocracia también más extensos (29% en América Latina frente a 21% en países no latinoamericanos)”; al efecto véase United States Agency for International Development (USAID): “La corrupción en América Latina. Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas”, pag.12

Hidroeléctrica Binacional Itaipú, Víctor Bernal, para enriquecerse, constituye una prueba de lo anterior.

En tanto, Chile, tradicionalmente mucho mejor percibido en términos de corrupción, presenta dos señales preocupantes. La primera es que en los últimos años se han acumulado una serie de eventos de irregularidades y delitos asociados a corrupción, particularmente en la forma de intervención electoral del gobierno<sup>6</sup>; y la segunda es que durante el último año, diversos estudios de opinión pública<sup>7</sup>, han arrojado evidencia de que la ciudadanía comienza a percibir los niveles de corrupción que se observan en la sociedad como uno de los principales problemas que debiera abordar el gobierno, evaluando negativamente, además, las escasas acciones que éste a realizado para enfrentar el problema.

### Un nuevo elemento desestabilizador: la pretensión hegemónica de Chávez

A pesar de que las instituciones financieras han recortado fuertemente la estimación del PIB venezolano para este año 2008, que la inflación es de 31,4%, la más alta de Latinoamérica, que el crecimiento económico descendió a 4,8% en el primer trimestre del año, su nivel más bajo en cuatro años, y que la política económica está alejando a los inversionistas privados, ya que el Estado ha adoptado una política de fuerte intervención estatal, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y su pretensión hegemónica, son el principal elemento desestabilizador de la región.

Chávez está afanado en lograr posiciones políticas hegemónicas en la región para extender su socialismo populista a través de la ayuda económica y el control de los recursos energéticos. La bonanza petrolera de Venezuela le ha permitido apoyar parte importante de los requerimientos económicos de países como Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua.

Chávez firmó un acuerdo de Alianza Estratégica con Argentina que ha significado el aporte de recursos por la vía de la compra de bonos de la deuda pública y acuerdos energéticos para construir un oleoducto hacia el cono sur,

---

6 Al efecto puede verse Fundación Jaime Guzmán: “Ideas y Propuestas N°8: Intervención electoral o el poder por el poder”, junio de 2008.

7 Véanse los estudios de Adimark-GFK: “Encuesta de Evaluación de la Gestión del Gobierno”, de marzo y de mayo de 2008.

con el atractivo de ofrecer petróleo subsidiado a cambio de tener ingerencia en las decisiones político-estratégicas de los países de esa zona.

También suscribió el Tratado Comercial de los Pueblos con Bolivia y Cuba, cuya significación económica es reducida, pero su simbolismo político radica en presentarse como contraposición a la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio con Estados Unidos. Este tratado se inscribe en la estrategia venezolana de impulsar la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) frente al proyecto ALCA de Estados Unidos y significa el aporte de recursos financieros a Bolivia, para subsidiar la adquisición de petróleo y construir infraestructura gasífera.

La presencia financiera venezolana también se hace sentir en Ecuador a través de la suscripción de un acuerdo entre las dos empresas petroleras estatales, en virtud del cual Ecuador proporciona petróleo crudo y Venezuela le devuelve productos refinados, lo que importa una disminución de costo para el Estado ecuatoriano. El gobierno de Chávez gana espacios de influencia política en un país tradicionalmente inestable, donde el populismo revolucionario puede asentarse en el gobierno o ser un actor político y social relevante.

Finalmente, el gobierno de Caracas ha intentado comprar parte de la deuda de la empresa estatal paraguaya Itaipú, con lo que lograría influencia política en ese país y, además, tendría ingerencia en la administración de los abundantes recursos hídricos de Paraguay, con lo cual se anota otro avance en la búsqueda de hegemonía operacionalizando a sus intereses geopolíticos el control directo e indirecto de los recursos energéticos.

La Venezuela de Chávez es un claro caso de instrumentalización política de los mayores recursos generados por un fuerte crecimiento que se sustenta en la renta de la producción petrolera. La influencia derivada de esta asistencia económica puede implicar una mayor conflictividad regional pues aviva el “populismo revolucionario”<sup>8</sup> en varios países latinoamericanos.

Bolivia es el principal exponente de la influencia chavista y es hoy el principal foco de intranquilidad de la región. El presidente Evo Morales desde los inicios de su mandato procedió a adoptar medidas políticas y económicas si-

---

<sup>8</sup> Sobre el concepto “populismo revolucionario” y su penetración en la región, puede verse Benavente, Andrés y Cirino, Julio: “La democracia defraudada. Populismo revolucionario en América Latina”, Editorial Grito Sagrado, Buenos Aires, 2005.

milares a las que se adoptaron en Venezuela y posteriormente en Ecuador. El presidente convocó a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, y aunque el proceso sufrió cierta deslegitimación en la medida que la oposición fue excluida, la Constituyente sigue adelante.

El gobierno se alejó del libre comercio, adoptando una política de sustitución selectiva de importaciones e hizo una recomposición de la propiedad, en todo lo relativo a los recursos naturales renovables y no renovables. También inició un proceso de expropiación que comenzó con los hidrocarburos y que posteriormente se extendió a otros sectores. Luego del proceso de estatización, el país ha enfrentado dificultades por la falta de inversión que ha incidido fuertemente en una insuficiente producción de hidrocarburos. También el gas natural sufre restricciones debido a la baja capacidad de transporte existente, la cual es incapaz de satisfacer la creciente demanda del mercado interno. El gobierno negocia con las petroleras un plan de inversiones para el año 2008, con la empresa india Jindal Steel and Power, para explotar un yacimiento de hierro y también con la empresa estatal brasileña Petrobras para que realice nuevas inversiones en el país. Cabe destacar que en la actualidad Bolivia no puede cumplir con sus compromisos internacionales, como es la venta a Argentina.

Adicionalmente a las dificultades que ha enfrentado el país desde el punto de vista económico, hoy está enfrentado una fuerte presión autonómica, lo sucedido en Santa Cruz, donde los partidarios de la autonomía obtuvieron un abrumador respaldo que se replicó en Tarija, Beni y Pando y posteriormente en Chuquisaca. Frente a este escenario el presidente Morales ha optado por denunciar que los movimientos autonómicos provienen de las oligarquías dominantes, que se resisten a perder poder.

Hoy Morales se prepara para una confrontación mayor a la que ha enfrentado en los referéndums de autonomía. El Presidente deberá sortear el próximo 10 de agosto un referéndum revocatorio de su mandato. En dicho acto, los electores bolivianos deberán manifestar si están de acuerdo con la continuidad de Morales, así como con la permanencia de los prefectos departamentales. Para revocar los mandatos hace falta superar la votación obtenida en los comicios nacionales y departamentales en los que fueron elegidos, así como el número absoluto de votos. En el caso de Morales, debe reunirse más del 53% que él obtuvo en las elecciones de diciembre de 2005. Esta situación guarda mucha similitud con la que tuvo que enfrentar Chávez.

Ecuador es otro de los impulsores del socialismo del siglo XXI. Al asumir el Presidente Correa convocó a una Asamblea Constituyente cuyo objetivo era lograr la redacción de una nueva Constitución. En las elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente el movimiento que apoya al Gobierno, Patria Altiva y Soberanía (PAIS) logró casi el 70%. A mucha distancia quedó el Partido Sociedad Patriótica, del ex presidente Lucio Gutiérrez con 7%, el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional, PRIAN, del ex candidato presidencial Álvaro Noboa, con 6%. El Partido Social Cristiano obtuvo un 4% y la Izquierda Democrática un 2%. Es decir, la oposición a Correa quedó en una posición extremadamente débil.

El presidente Correa puntualizó que con la nueva Constitución se busca la derrota política, económica y social del Consenso de Washington, y nuevos gobiernos dignos, soberanos y de izquierda, que realicen un cambio de época. El proyecto de la Constitución a través de Asamblea Constituyente estableció que el sistema económico ecuatoriano será concebido como solidario y toda la riqueza que produzca el sistema económico nacional estará subordinada a la primacía del interés general sobre el particular. Es decir, se busca llevar a fojas cero las reformas liberalizadoras de la economía.

Una vez terminado el trabajo de la Asamblea, se llamará a nuevas elecciones, primero para Presidente y probablemente a finales del 2008 o principios de 2009 se reeligirá el Congreso. Debe considerarse que si bien Correa ganó la presidencia y las elecciones para la constituyente con holgura, no tiene mayoría en el parlamento y, por ende, tiene una oposición activa. En consideración de ello y dado que su nivel de aprobación --en torno al 53%-- está bajando, se estima que tomará medidas de carácter populista que refuercen su imagen. Ya estatizó una serie de empresas (195) y adelantó la votación para someter a aprobación la nueva Constitución (28 de septiembre).

Desde el punto de vista de las reformas económicas que se han implementado hasta hoy el gobierno ecuatoriano ha señalado que si bien acepta la inversión extranjera, ella debe hacerse bajo el control del Estado. Relación con lo anterior tiene el decreto sobre excedentes petroleros en el que se obligó a la renegociación de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, ampliando la participación estatal en los ingresos extras de las petroleras Repsol-YPF, Petrobras, Andes Petroleum, Perenco y City Oriente, pues los contratos originales fueron suscritos cuando el precio del barril de petróleo apenas era de US\$15. De esta forma los excedentes que se producen por el alto precio

del petróleo son capturados por el Estado.

Además, el Gobierno está empeñado en un proceso de expropiación de unas 4.000 concesiones mineras que abarcan 2,8 millones de hectáreas que no pagan regalías al Estado. Entre las empresas afectadas están las canadienses Ascendant Copper, Conerstone, I Am Gold, Aurelian Resources y Dynasty Metal, y la estadounidense Lowell.

El tercer país bajo influencia chavista es Nicaragua. El gobierno nicaragüense volvió a manos de los sandinistas el año 2007, gracias al apoyo que el Partido Liberal Constitucional dio al Presidente Daniel Ortega. El presidente Chávez ha invertido cientos de millones de dólares en Nicaragua en hidrocarburos, energía eléctrica, salud, infraestructura de carreteras, aeropuertos, hospitales, programas para reducir el hambre y financiamiento para construir 200 mil viviendas populares. Lo anterior explica que Nicaragua fuera uno de los pocos países que rompió relaciones con Colombia cuando sus fuerzas armadas incursionaron en territorio ecuatoriano buscando atacar a las FARC, hecho que mereció una sonora condena del líder venezolano.

Argentina es otro de los países de la región que muestra síntomas de influencia de la política asistencialista de Chávez. El modelo económico que se ha intentado imponer en Argentina desde el comienzo de la elección de la familia Kirchner corresponde a un sistema financiero autárquico cuyo financiamiento proviene de una alta carga impositiva y emisión de deuda interna, la que ha sido comprada por los inversionistas locales, quienes no han tenido la opción de negarse a adquirirla. Esta situación se debe a que los mercados financieros internacionales ya no le prestan dinero a Argentina dada su absoluta falta de credibilidad respecto del pago futuro, desprestigio merecidamente obtenido luego del default de la deuda y la aplicación del “Corralito”. Este año Argentina debe pagar intereses y el próximo comenzar con el pago de los capitales, lo cual le pondrá mucha presión. La pregunta es hasta cuándo Chávez estará en condiciones de aportarle el financiamiento que necesita.

Cristina Fernández gobierna a través de la Ley de Emergencia Económica que delega en el Gobierno ciertas facultades del Parlamento —esta norma se aplica desde la crisis económica de 2002— y que, en concreto, autoriza al Ejecutivo para renegociar contratos con las empresas concesionarias de servicios públicos. El mal uso de los subsidios tiene sumido al país en una grave crisis energética. A pesar de las supuestas reservas de que dispone (como no hay

inversión en exploración no se sabe cuál es el nivel de esas reservas), se ha visto forzada a comprar gas a Bolivia para poder asegurar el abastecimiento nacional.

El paro del “agro” ha dejado en evidencia las dificultades del país. El gobierno ha enfrentado esta situación jugando a dividir a las organizaciones en paro, sin embargo, esta estrategia no ha dado resultados y las movilizaciones se han prolongado llegando incluso a arriesgar el abastecimiento de las ciudades. Si bien la situación es crítica y probablemente el próximo año haya recesión, la oposición no ha capitalizado esta situación. Como una forma de salir del paso entregó al Congreso, controlado por el Partido Justicialista la aprobación de la “ley de retenciones” que se aplica a las exportaciones. Habrá que ver cuál es el costo de su aplicación dado el endémico clientelismo presente en Argentina.

### Enmendar el rumbo

Si bien hoy el panorama es de relativa calma, el futuro es cada vez más incierto. Se evidencia un claro debilitamiento en los consensos políticos y sociales sobre una estrategia de desarrollo sustentada en el mercado, y hay señales de debilitamiento del consenso democrático, dando paso a respuestas populistas que terminan en “democracias delegativas”<sup>9</sup>, es decir, caudillos que llegan al poder aprovechando el desencanto de las masas con los resultados económicos de las reformas, el bajo bienestar social y el desprestigio del sistema político, y una vez que se instalan en el poder gobiernan sin contrapesos ni controles, por ejemplo, recurriendo a asambleas constituyentes para dictar una nueva Constitución que les permita modificar las relaciones de poder en el país y aislar a los grupos políticos tradicionales, así como interpelando el apoyo de nuevas fuerzas políticas, como los indígenas, y aprovechando los excedentes de recursos en una hora de bonanzas para intervenir discrecionalmente la economía buscando redistribuir la riqueza coyuntural. Lamentablemente la historia nos muestra que estos populismos siempre han terminado en un salto al vacío y que sólo profundizan las crisis estimulando la desigualdad social y la pobreza.

La región debe esforzarse en hacerse lo más atractiva posible para atraer capitales e inversionistas que estén dispuestos a trabajar en proyectos produc-

---

9 Sobre el concepto “democracias delegativas”, puede verse O’Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp.55–69.

tivos. Para incentivar lo anterior se requieren instituciones sólidas que den estabilidad en las reglas del juego y garantías de cumplimiento a quienes estén dispuestos a invertir.

América Latina tiene probablemente una de las reservas energéticas más importantes del mundo. Yacimientos de petróleo han sido descubiertos recientemente en Brasil y Perú, y hay gas natural en Bolivia, Argentina, Perú y en Venezuela. Adicionalmente, la región tiene una de las áreas verdes más grandes del planeta, situación que es determinante para controlar los efectos del cambio climático.

La región debe perseverar en la senda del crecimiento económico, el que se ha visto desacelerado en alguna medida por causas externas, como la crisis subprime en Estados Unidos, pero que en muchos casos se explica por las malas políticas adoptadas por los propios gobiernos. En este sentido, es relevante observar las buenas medidas adoptadas por Brasil, Colombia y Perú. Al resto les es indispensable enmendar el camino, ya que sólo profundizar la liberalización de la economía y apostar al libre comercio permitirá a la región salir de la pobreza e integrarse en el mediano plazo al mundo desarrollado.

Por otra parte, hay que avanzar en la consolidación de los sistemas democráticos. Para ello es indispensable robustecer las instituciones formales, aumentando la autonomía de los poderes judiciales, elevando las exigencias de rendición de cuentas de las autoridades políticas y fortaleciendo el sistema de partidos, colocando los incentivos adecuados para promover la participación política; y al mismo tiempo combatir las modalidades de relaciones políticas informales, tales como la corrupción y el clientelismo.

## Vigencia y efectividad de la Corte Penal Internacional

• 8 de octubre de 2008 •

*La discusión relativa a la Corte Penal Internacional, cuyo objetivo fundamental es que “los crímenes más graves, de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” no queden sin castigo, ha sido muy larga en nuestro país. Esto respondió, en un comienzo, a las legítimas dudas de constitucionalidad que se manifestaron al respecto y que el Tribunal Constitucional de nuestro país abordó en su oportunidad. Hoy el debate gira, además de las implicancias jurídicas, en torno al comportamiento que han tenido determinados países frente a la Corte. Lo que ampara la duda de su efectividad, ya que mientras las grandes potencias no reconozcan su jurisdicción siempre existirán riesgos de que sus decisiones sean interpretadas políticamente.*

## I. Evolución histórica de la Corte Penal Internacional

La historia del establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) se extiende por más de un siglo. Si bien el Tribunal tiene sus raíces en los inicios del siglo XIX, el comienzo de su historia se radica en 1872 cuando *“Gustav Moynier, uno de los fundadores del Comité Internacional de la Cruz Roja, propuso la creación de una corte permanente en respuesta a los crímenes de la guerra Franco-Prusiana”*. Al término de la I Guerra Mundial con el Tratado de Versalles de 1919, se formuló un nuevo llamado para formar una corte internacional cuyo objetivo era juzgar al Kaiser y a los criminales de guerra alemanes, sin embargo, esto no llegó a suceder.

Luego de la II Guerra Mundial, los aliados establecieron los tribunales de Nuremberg y Tokio para juzgar a los criminales de guerra vencidos. Al conocer los efectos del Holocausto, el mundo gritó “nunca más” abogando por la consagración de una institución internacional destinada a juzgar a los responsables de los crímenes más graves. El progreso fue lento, primero se suscribieron gran cantidad de tratados, a nivel mundial, destinados a prevenir la comisión de crímenes que atentaran en contra de los derechos humanos. En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio, en virtud de la cual se consagra que los criminales sean juzgados *“por los tribunales penales internacionales que tengan jurisdicción”*. Asimismo invitó a la Comisión de Derecho Internacional de dicho organismo a *“estudiar la posibilidad de establecer un órgano judicial internacional para juzgar a las personas acusadas de genocidio”*. Todos los esfuerzos se vieron entorpecidos por la guerra fría.

En junio de 1989, a petición de Trinidad y Tobago la Asamblea General de Naciones Unidas solicitó nuevamente a la Comisión de Derecho Internacional retomar el trabajo con miras a elaborar un estatuto para dicha corte. En 1995, la señalada Comisión remitió a la Asamblea General, un proyecto de estatuto y recomendó convocar a una conferencia de plenipotenciarios para negociar el tratado. Se estableció un comité ad-hoc a fin de revisar el proyecto de estatuto, el cual se reunió en dos oportunidades ese año. Concluido el informe, se convocó a un comité preparatorio, que sesionó entre los años 1996 a 1998. Finalmente, la Mesa y los coordinadores del Comité Preparatorio llamaron a

---

<sup>1</sup> <http://www.iccnw.org/mod.icchistory&lang.es>

una reunión, para consolidar técnicamente y reestructurar los artículos en un borrador final.

Con dicho documento como base, la Asamblea General convocó a una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional. La “Conferencia de Roma” se llevó a cabo entre los días 15 de junio y 17 de julio de 1998 en dicha ciudad. Asistieron a ella 160 países. Luego de cinco semanas de negociaciones, 120 naciones votaron a favor de la adopción del Estatuto de Roma, 7 naciones votaron en contra (entre las que estaban Estados Unidos, Israel, China, Irak y Qatar) y 21 estados se abstuvieron. El 11 de abril de 2002 se lograron las 60 ratificaciones necesarias para que el Estatuto de Roma entrara en vigor, lo que finalmente ocurrió el 1 de julio de 2002.

## II. Aspectos fundamentales del estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>2</sup>.

### 1. Objetivo

De acuerdo al propio Estatuto de Roma el objetivo fundamental de la Corte Penal Internacional es que *“los crímenes más graves, de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”* no queden sin castigo. Para lograrlo se estimaba necesario adoptar medidas tanto en los planos nacionales como internacional. Una de las principales en este último campo era la creación de un Tribunal que tuviera jurisdicción internacional para conocer de aquellos hechos que pudieran revestir el carácter de delito en los que se encuentra comprometido algún bien jurídico cuya protección vaya más allá del ámbito nacional. En buenas cuentas, que se tratara de la protección de bienes que las naciones tuvieran especial interés en promover y defender.

### 2. Articulado

2.1.- De acuerdo al artículo primero la Corte, que tendrá el carácter de permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional *“y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”*.

---

<sup>2</sup> Ver informe Análisis Proyecto de ley sobre Acuerdo del Tribunal Penal Internacional, Fundación Jaime Guzmán, 1999.

2.2.- En conformidad al artículo cuarto, podrá ejercer sus funciones en el territorio de cualquier Estado Parte y, mediante acuerdo especial celebrado con otro Estado, en el territorio de ese Estado, aunque no sea Parte del Tratado.

2.3.- De acuerdo al artículo quinto, la Corte tendrá una competencia limitada. Así ella podrá promover, conocer y juzgar “*los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto*”.

En la práctica, esto significa que tendrá competencia sobre los siguientes delitos: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y sobre el crimen de agresión. Pero, además, en conformidad al artículo 7º será competente para conocer y resolver sobre los delitos contra la administración de justicia. Ejemplos de estos delitos son los siguientes: falso testimonio, presentación de pruebas falsas, corromper testigos, obstruir su comparecencia o testimonio, etc.

Sobre la tipificación de estos delitos cabe remitirse al texto del Estatuto, aunque, en ocasiones, éste hace referencia a otros tratados internacionales para especificar más su contenido o para dejarlo más amplio y abierto. Así, tenemos las siguientes definiciones sobre los crímenes mencionados:

**Crimen de agresión:** La Corte tendrá competencia sobre él, pero primero, los Estados Parte deben adoptar un acuerdo donde se establezcan dos aspectos, una definición de agresión, que hasta ahora ha probado ser difícil, y las condiciones bajo las cuales la Corte puede ejercer su jurisdicción. Los plenipotenciarios no pudieron ponerse de acuerdo sobre los elementos fundamentales de este delito, aunque sí hubo acuerdo sobre el hecho de que existe un delito de estas características y que la Corte debía tener competencia sobre él.

**Crimen de genocidio:** está definido en el artículo sexto en conformidad a la tipificación que se le dio en el tratado de 1948. Por tanto, las acciones condenables (matanza, lesión grave, traslado por la fuerza de niños a otros grupos, etc.) son aquéllas perpetradas “*con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso*”. Quedó fuera de esta definición, por la oposición de varios países, el que se agregara como intención condenable del delito, la de destruir total o parcialmente a grupos ideológicos dentro de una sociedad. Se estimó, por la mayoría, que ello no cabía dentro de la definición específica de genocidio.

**Crimen de lesa humanidad** se encuentra tipificado en el artículo séptimo y se considera como tal toda acción de las descritas en el mismo artículo (son varias) que se cometan *“como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”*.

Dentro de las acciones que se condenan en el caso de los **crímenes de lesa humanidad**, se deja abierta la puerta para que, en el futuro, sean incluidos otros hechos. En efecto, a través de una cláusula general contenida en la letra k) del mencionado artículo séptimo se señalan expresamente como condenables *“Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”*.

Por otra parte, en el párrafo segundo del citado artículo séptimo se señala textualmente que se entiende como ataque contra una población civil *“una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos”* de los señalados en el párrafo 1º y que sean conformes con la política de un Estado o de una organización para cometer esos actos. En buenas cuentas, se está estableciendo como elemento fundante de la descripción que se hace del delito, el hecho de que las acciones condenables deben inscribirse dentro del concepto de “sistematicidad” o “política de Estado” y que además esos actos deben ser múltiples.

Respecto de los **crímenes de guerra**, se señala que la Corte tendrá competencia cuando *“se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”*, de acuerdo a lo que se indica en el artículo octavo, párrafo primero. A su vez, en el párrafo segundo se establece la tipificación de lo que debe entenderse por crímenes de guerra y que consisten, básicamente, en:

- infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949 cuando se cometen los actos que se indican en contra de las personas o bienes protegidos por las disposiciones de dichos Convenios;
- otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional (nótese nuevamente el carácter de cláusula abierta de esta disposición para los efectos de los conflictos internacionales);
- las violaciones graves del artículo 3º común a los cuatro Convenios de Gi-

nebra, que se refieren a los conflictos armados que no tienen el carácter de internacional, cuando las acciones descritas son cometidas contra personas que no participan directamente en las hostilidades. Esto no se aplica a motines, actos aislados y esporádicos de violencia o, en general, disturbios o tensiones internos; y

- cualquier otra violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco del derecho internacional. Esta es, por su parte, la cláusula abierta tratándose de hechos ocurridos en conflictos que no tienen carácter internacional. Tratándose de estos conflictos armados que no sean de índole internacional, el artículo octavo, párrafo segundo, letra f), los define como *“conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos”*.

2.4.- De acuerdo al párrafo primero del artículo undécimo, la Corte sólo tendrá competencia respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto. Por tanto, este tribunal no tendría competencia respecto de hechos ocurridos con anterioridad.

2.5.- En principio los artículos decimosegundo y decimotercero señalan los casos y las formas en que la Corte tendrá competencia para conocer los hechos que revisten el carácter de delito. Así, se señala en los citados artículos que la Corte tendrá competencia para conocer de los delitos mencionados, cuando un Estado Parte remita al Fiscal alguna situación en que parezcan haberse cometido alguno o algunos de los hechos que constituyen delito en conformidad al Estatuto o, cuando el Fiscal inicie una investigación respecto de ellos, siempre que los supuestos crímenes hayan ocurrido en el territorio de un Estado Parte o que el acusado del crimen sea nacional de un Estado Parte. También podrá conocer respecto de aquellos Estados que sin ser parte, hayan aceptado la competencia de la Corte.

2.6.- En conformidad a la letra b) del artículo decimotercero, la Corte podrá ejercer su competencia si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remite al Fiscal una situación en que aparezca haberse cometido uno o más de los delitos mencionados. Sin embargo, cabe hacer notar que, el Consejo de Seguridad, no se encuentra limitado para remitir asuntos a la Corte. Es decir, el Consejo de Seguridad puede remitir casos a la Corte en que el hecho haya

ocurrido en un Estado que no sea Parte del Estatuto e incluso cuando el inculgado tampoco sea nacional de un Estado Parte. En buenas cuentas, el Consejo de Seguridad, puede solicitar a la Corte que conozca de hechos en los cuales, por ninguno de los criterios de relación, se encuentren vinculados los Estados. Por otra parte, en conformidad al artículo 16, el Consejo de Seguridad puede pedir la suspensión de la investigación o enjuiciamiento que haya iniciado la Corte, cualquiera que sea la vía por la que se inició, por un plazo no superior a 12 meses. En resumen, las atribuciones entregadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son amplísimas. En la práctica será esta instancia política la que decidirá qué casos debe conocer la Corte y cuáles no.

2.7.- Tomando en cuenta que el principio que rige a la Corte es el de la complementariedad de las jurisdicciones penales nacionales, cabe destacar lo siguiente que está expresamente contemplado en el articulado del Estatuto de la Corte:

a) La Corte podrá declarar la inadmisibilidad de un asunto, en conformidad al artículo décimo séptimo, cuando: el asunto sea objeto de investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción; el asunto haya sido objeto de investigación en el Estado que tenga jurisdicción y se haya decidido no incoar acción penal; y la persona de que se trata haya sido objeto de enjuiciamiento y la Corte, por el principio de la cosa juzgada, de acuerdo a la definición que se da en el propio tratado (artículo vigésimo), no pueda invocar acción.

b) Ahora bien, no obstante lo señalado anteriormente, la Corte, de todas maneras podrá declarar la admisibilidad en los siguientes casos:

- Si el Estado que tiene jurisdicción y que está investigando o que decidió no incoar acción penal, no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo. Para lo cual se señalan ciertas circunstancias que probarían la inexistencia de esta disposición o el hecho material de no poder hacerlo. Así, por ejemplo, el que el juicio dentro del Estado que tiene jurisdicción no haya sido más que una apariencia con el objetivo de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal; que haya habido demora injustificada en el juicio respectivo dentro del Estado que tiene jurisdicción; que el proceso no se haya o no esté siendo sustanciado de manera imparcial; que no haya poder judicial; que el colapso de su administración de justicia haga imposible hacer comparecer al acusado; no disponer de pruebas o testimonios; etc.

- En el caso de la cosa juzgada, cuando el supuesto criminal haya sido procesado por otro tribunal con el propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad por la comisión de estos crímenes o cuando el proceso no hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial con las garantías procesales reconocidas por el derecho internacional.

c) En conformidad al artículo décimo noveno, la competencia de la Corte sólo podrá ser impugnada una sola vez por las personas o Estados que tienen esa facultad. Esa impugnación se hará antes del juicio o a su inicio; sólo en circunstancias excepcionales, la Corte puede autorizar esa impugnación después o por más de una vez. Si las impugnaciones se hacen al inicio del juicio o posteriormente, sólo podrán fundarse en el hecho de la cosa juzgada.

2.8.- Existen una serie de principios generales del derecho penal que son expresamente reconocidos por el estatuto. Es decir, tanto éste como las demás normas que se dicten para su funcionamiento y procedimientos, las sentencias que dicte la Corte y los demás tratados internacionales que puedan relacionarse con el mencionado Estatuto, deben, necesariamente, regirse por un conjunto de normas fundamentales que se aplican en el campo del derecho penal. Así, estas reglas cuya moratoria está prohibida son las siguientes: *nullum crimen sine lege*; *nulla poena sine lege*; irretroactividad *ratione personae*; responsabilidad penal individual; exclusión de los menores de 18 años; inexistencia de la inmunidad del cargo oficial; responsabilidad de los jefes y otros superiores; etc.

2.9.- El Estatuto de Roma establece la imprescriptibilidad de los delitos que sanciona y estipula el hecho de que ellos no podrán ser objeto de amnistías o indultos por parte de los Estados.

Lo mencionado precedentemente constituye el núcleo fundamental del “Estatuto de Roma” en cuanto nos permite determinar los elementos fundamentales a partir de los cuales se construirá la Corte Penal Internacional.

### III. La Corte Penal Internacional en Chile

El 6 de enero de 1999, entró a tramitación ante el Congreso Nacional el proyecto de ley que buscaba aprobar el Estatuto de Roma. El 22 de enero de 2002, el proyecto fue aprobado en primer trámite constitucional con 67 votos a favor y 35 en contra. Votaron a favor del Estatuto de Roma los parlamentarios oficia-

listas, mientras que la oposición votó en contra. El 4 de marzo de 2002, los 35 diputados que votaron en contra del acuerdo, presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional, para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del proyecto sometido a discusión.

El 8 de abril de 2002 el Tribunal Constitucional dio a conocer el fallo en el que se pronunciaba respecto de la legalidad del texto sometido a su conocimiento, en dicho acto el tribunal manifestó que *“el Tratado que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (..) para su aprobación por el Congreso Nacional y su posterior ratificación por el Presidente de la República, requiere de reforma constitucional previa”*. El Tribunal Constitucional estimó que el texto constitucional no reconoce la posibilidad de concurrir al establecimiento de una jurisdicción penal internacional como la prevista en el Tratado de Roma. De este modo, la sentencia se circunscribió a establecer que se requiere de una modificación constitucional previa a la aprobación y ratificación de dicho instrumento internacional, sin que tal resolución contenga un rechazo material o sustantivo de la Corte Penal Internacional, ni implique un obstáculo insuperable para el reconocimiento de su jurisdicción. En el fallo del Tribunal Constitucional se hace referencia a una serie de aspectos cuya legalidad era cuestionada. Entre ellas cabe destacar, la jurisdicción internacional y la soberanía nacional, aspectos relativos a los cuales, el tribunal estimó que el Estatuto de Roma importaría una transferencia de soberanía no autorizada por el artículo 5º inciso primero de la Constitución<sup>3</sup>, ya que el estatuto entrega a una jurisdicción nueva, no contemplada en nuestro ordenamiento constitucional, la facultad de abrir procesos penales por delitos cometidos en Chile.

Posteriormente, en los considerandos 47 y 48, la sentencia se refirió al rol de la Corte Suprema, así, invocando el artículo 79 de la Carta Fundamental, sostuvo que la Corte Penal Internacional debiera ser uno de los tribunales exceptuados de la superintendencia de la Corte Suprema.

En tercer término, la sentencia del Tribunal Constitucional consideró que algunas disposiciones del Estatuto de Roma *“coartan las atribuciones del Presidente de la República para dictar indultos particulares, e igualmente priva al órgano legislativo de su facultad de dictar leyes sobre indultos generales y amnistías”*, pues permitirían a la Corte Penal Internacional desconocer en sus sentencias,

---

3 Considerando 31 del fallo del Tribunal Constitucional.

indultos o amnistías previamente concedidas por las autoridades nacionales competentes. Tal atribución, a juicio del Tribunal, atentaría contra el ejercicio de la soberanía nacional.

Por otra parte, el fallo del Tribunal Constitucional estimó que el Estatuto de Roma establecería un “*procesamiento directo ante la Corte*” y, con ello, haría desaparecer el sistema de fuero parlamentario y de prerrogativas penales de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales judiciales y los jueces que integran el Poder Judicial y de los Ministros del Tribunal Constitucional, el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos, en contradicción con los artículos 58, 78, 80 y 81 de la Constitución.

Por último, en el considerando 89º, la sentencia cuestionó la compatibilidad entre ciertas funciones que el Estatuto de Roma confiere al Fiscal de la Corte Penal Internacional para la investigación de los delitos sujetos a su jurisdicción, y la función encomendada al Ministerio Público por el artículo 80 A de la Constitución, para la dirección de la investigación de los hechos constitutivos de delito. El tribunal culminó su veredicto concluyendo que se requiere una enmienda constitucional que permita la incorporación de la Corte Penal Internacional a nuestro ordenamiento jurídico.

Con respecto a los elementos internacionales, el Tribunal Constitucional nada dijo respecto de aquellos que debieran considerarse al momento de evaluar la reforma constitucional que se propone. En efecto, resulta evidente que para el análisis de un tratado de esta naturaleza deba considerarse la visión que hoy se le da, en el ámbito del derecho internacional, al concepto de soberanía. Desde esa perspectiva, el Tratado resulta contrario no sólo a nuestra institucionalidad, sino que también al orden internacional. En efecto, de acuerdo al estado actual del derecho internacional, la soberanía no es ya ese poder absoluto que, en siglos pasados, se concibió especialmente en Europa. En efecto, desde finales del siglo XIX y, particularmente, desde la Carta de las Naciones Unidas, el criterio que prima relativo al concepto de soberanía es el de la igualdad soberana de los Estados. En suma, la soberanía tiene limitaciones, pero a nivel internacional lo que importa es el reconocimiento de una igualdad entre los Estados.

El criterio de la igualdad soberana de los Estados es de larga tradición en nuestro constitucionalismo y está estrechamente vinculado incluso a nuestro proceso de independencia, especialmente, a su argumentación jurídica.

La Constitución de 1980 no es una excepción a ello y aparece claramente reconocido en ella el derecho de los otros Estados a darse la organización que estimen conveniente. Así se desprende, especialmente, de las normas que facultan al Presidente de la República para enviar representantes diplomáticos, recibirlos y negociar tratados; pero, también, en las normas que establecen que las potestades públicas chilenas ejercen sus atribuciones dentro del país, salvo las excepciones legales.

Por su parte, el Tratado relativo a la Corte Penal Internacional, contiene un conjunto no despreciable de normas que ponen en duda la igualdad soberana de los Estados, como por ejemplo, las que otorgan atribuciones especiales al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, la norma que faculta a dicho Consejo para suspender cualquier procedimiento judicial llevado a cabo por la Corte Internacional; o, la norma que lo faculta para someter a conocimiento del fiscal, hechos que revistan el carácter de delitos protegidos por este Estatuto, sin sujeción a límite alguno. Cabe recordar que los Estados Partes sólo pueden pedir la intervención del tribunal en hechos que hayan ocurrido en un Estado Parte o en que el inculpado sea nacional de un Estado Parte.

Al atentar, estas normas contra la igualdad soberana de los estados (lo que significa, entre otras cuestiones atentar contra la igualdad en el ejercicio de los derechos), puesto que los países miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -especialmente, los miembros permanentes con derecho a veto- están en una posición jurídica superior al resto de los Estados, y al atentar contra la independencia de las autoridades jurisdiccionales que el mismo Tratado crea y, por tanto, contra el Estado de Derecho que reconoce Chile, el acuerdo viola el artículo 5º de la Constitución. De este modo, el Tratado, lejos de promover el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, consagra un sistema que atenta contra la igualdad en el ejercicio de los derechos además de poner en entredicho los principios centrales de nuestro Estado de Derecho<sup>4</sup>.

Este ha sido el principal argumento de India para no suscribir el acuerdo, dicho país estima que se viola el principio de igualdad de los estados todas vez que China, Rusia y Estados Unidos a través de su presencia permanente en el

---

4 Ver informe Análisis proyecto de ley sobre acuerdo del tribunal penal internacional. Fundación Jaime Guzmán E. 1999.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pueden remitir casos de ciudadanos indios y sin embargo la CPI no estará habilitada para juzgar a personas de nacionalidad china, rusa o norteamericana.

Por su parte China, al igual que, Rusia y Estados Unidos tampoco han suscrito el tribunal Penal Internacional, en estos tres último casos, el rechazo se ha dado fundamentalmente por motivos de sesión de soberanía a un órgano internacional. El caso de Estados Unidos es el más gráfico, ya que hasta ahora ha sostenido que la Corte puede comenzar enjuiciamientos motivados políticamente en contra de ciudadanos estadounidenses. Para evitar estas situaciones Estados Unidos ha decidido dictar una serie de normas que limitan el accionar de la CPI en contra de los ciudadanos estadounidenses.

**Acuerdos Bilaterales de Inmunidad (ABI).** Como parte de sus esfuerzos, la administración Bush ha consultado a países alrededor del mundo buscando concluir Acuerdos Bilaterales de Inmunidad, basados en una interpretación del artículo 98 del Estatuto de Roma. Mediante ellos se busca excluir a sus ciudadanos y a su personal militar de la jurisdicción de la Corte. Estos acuerdos prohíben la entrega de un gran número de personas a la CPI, incluyendo a antiguos y a actuales funcionarios de gobierno, personal militar y empleados de los EE.UU. (incluyendo contratistas y ciudadanos). Estos acuerdos, que en algunos casos son recíprocos, no incluyen la obligación de los EE.UU. de investigar o enjuiciar a esas personas.

**Legislación de EE.UU. que prohíbe ayuda externa.** El American Servicemembers' Protection Act (ASPA), aprobado por el Congreso Norteamericano en agosto de 2002, contiene disposiciones que restringen la cooperación de los EE.UU. con la CPI; en efecto, dicho cuerpo legal hace que el apoyo de EE.UU. a las misiones de mantenimiento de la paz se ponga en duda, pues se sujeta a la garantía de impunidad para los funcionarios estadounidenses frente a la Corte; e incluso contempla el permiso Presidencial para utilizar "cualquier medio necesario" para liberar a ciudadanos estadounidenses y de países aliados de la custodia de la CPI en la ciudad de La Haya (conocida también como "Ley de Invasión a La Haya"). La legislación, sin embargo, contiene 'renuncias' o 'exenciones' haciendo que estas duras disposiciones no sean aplicables en todos los casos.

**Resoluciones de Inmunidad ante la CPI del Consejo de Seguridad.** Como parte de la política de EE.UU. para obtener inmunidad total para sus tropas

de mantenimiento de paz, dicho país abogó por la adopción de la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad (primero aprobada en julio de 2002 y renovada, por la Resolución 1487 en junio de 2003. En virtud de la esta, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional en Liberia, sin embargo, debido a la insistencia de los Estados Unidos, la resolución incluyó un párrafo que concedía la “jurisdicción exclusiva” a las tropas de los estados no parte de la CPI, abriendo una puerta para una inmunidad permanente frente a la CPI para los crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad que pudieran cometerse por fuerzas multinacionales, la autorización fue dada por un período de doce meses. En 2004 Estados Unidos intentó renovarla, sin embargo, la retiró una vez que constató que no contaba con los votos necesarios en el Consejo de Seguridad.

El caso de Estados Unidos nos permite constar el grado de soberanías asimétricas que consagra la TPI, los críticos del tribunal estiman que el concepto de “justicia universal” puede consolidar -en lugar de resolver- las injusticias globales. Para algunos internacionalistas *“peor que una justicia internacional incompleta es una justicia internacional desfigurada, selectiva y sometida a intereses políticos”*<sup>5</sup>.

Las razones esgrimidas por los países más poblados, nos permiten concluir que por ahora más de la mitad de la población mundial, queda fuera de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, situación que facilita la politización del órgano en cuestión. En efecto, el hecho de que los países más influyentes en el mundo queden fuera de la fiscalización de dicho Tribunal y que además tengan posibilidad de influir en ella a través de su presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nos lleva a pensar que no faltarán tentaciones para utilizar el órgano de acuerdo a determinados intereses que se quieran promover, la facultad de suspender cualquier procedimiento judicial llevado a cabo por la Corte, constituyen una buena herramienta para lo anterior.

Otra de las inquietudes legítimas que se han planteado durante el debate relativo a la conveniencia o inconveniencia de adherir a un órgano de esta naturaleza, es el costo económico que ello implica para un país como el nuestro. Es bien sabido que para que un tribunal de esta naturaleza, una vez superados los riesgos de politización, funcione correctamente, se requiere de una gran

---

5 Augusto Zamora, profesor de derecho internacional de la UNAM, embajador de Nicaragua en España.

cantidad de recursos. Hoy el sistema de financiamiento del tribunal penal internacional es similar al de Naciones Unidas, es decir, a él contribuyen los países miembros de acuerdo a sus condiciones económicas.

Alemania, Francia y Gran Bretaña son hoy los principales participantes. El tema de los costos beneficios en un país de las características como el nuestro debe ser evaluado adecuadamente. Chile es un país de ingreso medio con una gran cantidad de necesidades por cubrir, en consecuencia nuestra participación en un organismo de esta naturaleza debe realizarse considerando nuestra situación.

#### IV. Casos y situaciones

Actualmente la Corte está investigando cuatro casos, esto a pesar de que recibe miles de denuncias al año.

**Darfur.** En marzo de 2005, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1593 remitiendo la situación en Darfur, Sudán, al Fiscal de la CPI. Luego de un largo trabajo de evaluación de los miles de documentos a los cuales el fiscal tuvo acceso, se decidió que existía una base razonable para iniciar una investigación. En Julio de 2008, el fiscal remitió una orden de detención en contra del presidente de Sudán, Omar Al-Bachir, por genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad en relación con el conflicto de Darfur, que ha causado más de 300 mil muertos. Por su parte, el gobierno de Jartum reaccionó señalando que no reconoce la imputación de Al Bachir y la fuerza militar internacional de la ONU y la Unión Africana en Darfur ha suspendido sus actividades

**República Democrática del Congo.** En abril de 2004, el gobierno de la República Democrática del Congo solicitó al Fiscal de la TPI investigar si se habían perpetrado, en su territorio, crímenes de competencia de la Corte. Luego de realizar un análisis de la situación en el Congo, el Fiscal anunció su decisión de iniciar la primera investigación de la CPI. En marzo de 2006, la Corte emitió una orden de arresto en contra del líder del movimiento político y militar Union of Congolese Patriots (UPC), Thomas Lubanga Dyilo. Quien fue arrestado en enero de 2006. El juicio se inició pero recientemente, en junio de 2008, los jueces del TPI ordenaron su suspensión porque el fiscal declinó aportar a la defensa toda su documentación la que contenía información relevante que podría haber excluido de culpabilidad al acusado. Posteriormente, los jueces

de la Sala de Audiencias Preliminares del TPI encargados de la causa, ordenaron la puesta en libertad de Lubanga, debido a errores de procedimiento en la investigación.

**Uganda.** En Julio de 2004, el Fiscal de la CPI determinó que existían bases razonables para abrir una investigación sobre la situación en el Norte de Uganda, siguiendo a la remisión enviada por Uganda en diciembre de 2003. En el marco de esta situación se han emitido cinco órdenes de arresto las cuales fueron anunciados públicamente el 14 de octubre de 2005.

**República Centroafricana.** La oficina del fiscal anunció la apertura de las investigaciones en República Centroafricana el 22 de mayo de 2007. La causa fue abierta por actos de violencia masiva sobre población civil en dicho país. El fiscal investigará esencialmente las denuncias de violación, violaciones en masa y actos sexuales de que han sido víctimas hombres y mujeres en dicho país.

**Desarrollos de la Corte en relación a otros países.** Además de las investigaciones antes mencionadas, la Fiscalía ha analizando muchas situaciones en cuatro continentes. Cabe destacar lo señalado con respecto a Venezuela e Irak.

**Venezuela.** La Fiscalía recibió varias comunicaciones relativas a Venezuela la mayoría sobre presuntos crímenes cometidos por la administración Chávez. En relación a estas acusaciones, el Fiscal concluyó que en los casos invocados sobre crímenes de lesa humanidad, muchas de ellas no cumplían con el carácter de sistematicidad y generalización del ataque, algo requerido para la configuración de este crimen en particular.

**Irak.** La fiscalía recibió más de 200 acusaciones relativas al comienzo de las operaciones militares y las pérdidas humanas. Al ser este un estado No parte de la CPI la fiscalía solo consideró las comunicaciones sobre presuntos crímenes cometidos por ciudadanos de Estados Partes. En el análisis relativo a la legalidad del conflicto, el Fiscal concluyó que la Corte no puede ejercer su jurisdicción sobre el Crimen de Agresión y que el Fiscal sólo puede examinar la conducta durante el conflicto, pero no puede pronunciarse sobre su legalidad o sobre el uso de la fuerza. Sobre los crímenes de guerra cometidos en contra de civiles o ataques claramente excesivos, la Fiscalía dijo que había que distinguir si los ataques fueron dirigidos intencionalmente contra civiles, si las

heridas causadas fueron claramente excesivas, en relación a la ventaja militar (incluyendo el uso de municiones); y la naturaleza de la participación de un nacional de un Estado Parte. Se concluyó que a pesar de existir un número considerable de víctimas, la información no indicaba que había habido ataques intencionales en contra de la población civil y que no existían datos suficientes para acreditar los excesos o la participación de nacionales de Estados Partes. Con respecto a las acusaciones sobre asesinato o trato inhumano a población civil, la Fiscalía recolectó información sobre incidentes y procedimientos a nivel nacional de los Estados Partes y concluyó que existía base razonable para creer que se habían cometido crímenes bajo la competencia de la Corte. Sin embargo, cuando se evaluó la gravedad (para poder establecer la admisibilidad) se llegó a la conclusión que la situación no alcanzaba los requisitos dispuestos en el Estatuto, ya que esos crímenes no habían sido cometidos “dentro de un plan o una política o como parte de una comisión a gran escala de tales crímenes”<sup>6</sup>. También se llegó a la conclusión que el número de víctimas era limitado en comparación con las situaciones actualmente bajo investigación.

## V. Conclusión

Es efectivo que todavía es prematuro evaluar la efectividad de un tribunal de esta naturaleza, esto debido al tiempo transcurrido así como a las dificultades que deben enfrentarse en cada uno de los procesos. Sin embargo, es también efectivo, que mientras las grandes potencias no decidan someterse a la jurisdicción de un tribunal de esta naturaleza, siempre existirán riesgos de que sus decisiones sean interpretadas políticamente, es por esto que, lo prudente para un país como el nuestro, es analizar detalladamente las ventajas o desventajas que la incorporación a un organismo de esta naturaleza pueden implicar. Por último, debe considerarse que el artículo cuarto del Estatuto de Roma señala que la Corte podrá ejercer sus funciones, no sólo en los Estados parte, sino que también en aquellos en los que se haya celebrado un acuerdo especial, aunque no sea Parte del Tratado, por lo que Chile siempre podrá hacer uso de esta opción, si finalmente decide no ratificar el estatuto, pero considera que la corte debe intervenir en el país.

---

6 Hojas Informativas Coalición por la Corte Penal Internacional. [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

## A 50 años de la Revolución Cubana

• 30 de diciembre de 2008 •

*La Cuba de Fidel se abocó a la construcción de un régimen dictatorial y totalitario que fue conculcando, paulatina pero persistentemente, cada una de las libertades públicas, políticas y económicas, a la vez que se inmiscuía en la esfera más íntima de las personas ejerciendo un control estatal basado en la delación y el temor. El alejamiento de Fidel ha estado caracterizado por una serie de tibias reformas económicas que, en todo caso, hieren el corazón de la revolución. En el futuro cercano es improbable que los cambios alcancen el plano político, pues es difícil que los mismos revolucionarios de los 60 sean quienes introduzcan la libertad que el país requiere.*

Hoy, al cumplirse cincuenta años de la revolución Cubana, corresponde hacer un balance de lo que ha significado este proceso para los casi once millones de cubanos que hoy viven en la isla, de los cuales el 70% nació en la era de Fidel Castro.

Castro asumió la conducción de Cuba luego de largos años de guerrillas revolucionarias. En aquella época un grupo de jóvenes, todos estudiantes de la Universidad de La Habana, soñaba con liberar a Cuba de las manos de Fulgencio Batista, quien gobernaba con mano firme y fuertemente apoyado por los Estados Unidos. La relación entre la Isla y la potencia del norte, había sido siempre muy estrecha, pero no por eso poco conflictiva. En efecto, al momento de la independencia de Cuba de España a finales del siglo XIX, la Isla quedó sujeta a la tutela Norteamericana, en una situación casi colonial. Posteriormente, en 1930, en virtud de la enmienda Platt, se eliminó la tutela constitucional que ejercía Estados Unidos, sin embargo, en la práctica la relación se mantuvo muy estrecha. Estados Unidos tenía grandes inversiones en la isla, el 47% de las tierras cultivadas pertenecía a grandes compañías estadounidenses, sin contar con los capitales invertidos en los casinos y en la floreciente industria hotelera, por lo que cuidaba seriamente sus capitales en dicho país.

En plena guerra fría las ideas marxistas habían calado fuertemente entre los estudiantes. Fidel Castro, su hermano Raúl, junto a Camilo Cienfuegos y Ernesto “Che” Guevara, entre otros, confiaban en que la lucha armada era la vía para liberar a Cuba de la dictadura de Batista, apoyada por lo que a su juicio era el afán imperialista de los Estados Unidos, y convertir a la nación cubana en una democracia socialista.

La insurrección popular se inició con el asalto al cuartel de la Moncada, la segunda guarnición militar ubicada en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 1953, hecho que terminó en un fracaso para los revolucionarios; Fidel fue exiliado a México y muchos de sus compañeros fueron detenidos, sin embargo, esto no desilusionó a los jóvenes. En 1956, ya con Fidel de retorno en la Isla, los insurgentes logran reorganizarse, creando un foco guerrillero en la Sierra Maestra.

A partir de 1957, la guerrilla castrista alcanzó una cierta entidad, sin embargo, aún no lograba impulsar la insurrección. En ese momento el Partido Comunista, que actuaba como Partido Socialista Popular (PSP), rechazaba la violencia revolucionaria propuesta por Castro. Pero lentamente la guerrilla salió de su aislamiento y comenzó una ofensiva abriendo nuevos frentes guerrilleros. El

grupo revolucionario original (M 26) amplió su base integrando a los militantes del PSP (comunistas) lo que influyó en la presencia de los revolucionarios en las urbes. Los comunistas pasaron a ocupar puestos claves en el M 26 y en poco tiempo su control se extendió al Ejército Rebelde.

En agosto de 1958, comenzó la ofensiva final y el 1 de enero de 1959 los seguidores de Castro tomaron La Habana, en medio del fervor popular y bajo las banderas de la moralización, del nacionalismo y del antiimperialismo.

El gobierno fue entregado a Manuel Urrutia Lleó, aunque el poder efectivo estaba en manos de Castro, que pronto se convirtió en Primer Ministro, cargo que ostentó hasta 1976, año en que asumió la presidencia. En julio de 1959, se comenzaron a develar las verdaderas intenciones del líder revolucionario. Urrutia se vio forzado a dimitir por la negativa de Castro a celebrar elecciones, fue sustituido por el ministro de Leyes Revolucionarias y miembro del partido comunista, Oswaldo Dorticós, quien desempeñó el cargo hasta 1976.

Durante los primeros años del régimen castrita muchos fueron los que acusaron al comandante de haber traicionado los ideales de la revolución. No hay que olvidar que muchos partidarios de la revolución provenían del frente anti Batista y tenían puestas sus esperanzas en la restauración de la democracia. Al pasar los días Castro comenzó a aplicar una serie de medidas que no tenían ninguna relación con la reconstrucción institucional y democrática del país. El primer hito jurídico fue la nueva Constitución, dictada en 1959, que consagró las primeras medidas confiscatorias y mostraba cuál sería la identidad del nuevo gobierno. El artículo 24 del nuevo texto constitucional señala: *“Se prohíbe la confiscación de bienes, pero se autoriza la de los bienes del Tirano depuesto el 31 de Diciembre de 1958 y de sus colaboradores, los de las personas naturales o jurídicas responsables de los delitos cometidos contra la economía nacional o la hacienda pública, los de las que se enriquezcan o se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público, y los de las personas que fueren sancionadas por la comisión de delitos que la Ley del Poder Público, y los de las personas que fueren sancionadas por la comisión de delitos que la Ley califica de contrarrevolucionarios, o que para evadir la acción de los Tribunales Revolucionarios abandonen en cualquier forma el territorio nacional, o que habiéndole abandonado realicen actividades conspirativas en el extranjero contra el Gobierno Revolucionario. Ninguna otra persona natural o jurídica podrá ser privada de su propiedad si no es por autoridad competente, por causa de utilidad pública o de interés social o nacional. La Ley regulará el procedimiento para las*

*expropiaciones y establecerá los medios y formas de pago así como la autoridad competente para declarar la causa de utilidad pública o interés social o nacional y la necesidad de la expropiación”.*

La disposición transcrita fue desarrollada y aplicada mediante diversos y sucesivos instrumentos jurídicos, que conformaron el denominado proceso nacionalizador de todas las propiedades. La primera fue la Ley de Reforma Agraria del 17 de mayo de 1959, fundamentada en el principio de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, dicha ley establecía que serían expropiadas todas aquellas tierras que excedieran las 400 hectáreas. No obstante, en 1963 otra ley decidió la expropiación de todas las parcelas mayores de 63 hectáreas. La mayor parte de las tierras fueron distribuidas entre los campesinos que carecían de éstas y el resto pasó a formar parte de las haciendas estatales, las cuales ofrecieron trabajo a los desocupados de las zonas rurales. Las consecuencias de las políticas expropiatorias no se hicieron esperar, la producción de alimentos básicos disminuyó, obligando a las autoridades a recurrir al racionamiento de los productos alimenticios. A partir de 1962 se comenzó a implantar la denominada libreta de racionamiento. Es de resaltar que la dirigencia del Partido Comunista y los gobernantes no sufrieron la escasez, ya que ellos no estaban sujetos a esta medida.

Posteriormente se dictaron tres leyes (890 de 1960, 891 de 1960 y 1.076 de 1962) cuyo propósito fue la expropiación de los demás bienes de propiedad de nacionales y extranjeros, particularmente de propiedades de norteamericanos, suizos, españoles, franceses y británicos. Se aplicó también una política industrializadora de corte estatal que fue un fracaso, lo que forzó a la nueva dirigencia a reforzar la producción de materias primas, como azúcar y níquel, y a buscar nuevos mercados para dichas materias.

Las decisiones económicas adoptadas por el gobierno revolucionario afectaron desde un primer momento los intereses de Estados Unidos en la Isla, lo que produjo serias tensiones entre ambos países, situación que culminó en 1961 con el quiebre de las relaciones diplomáticas. Castro se manifestaba partidario de buscar nuevos aliados políticos y sobre todo comerciales, debido a las dificultades económicas que poco a poco comenzaba a experimentar Cuba. El rompimiento de relaciones con EE.UU. en plena guerra fría, permitió al líder revolucionario estrechar lazos comerciales con la Unión Soviética y el resto de los países socialistas. Castro aprovechó esta circunstancia para proclamar el carácter socialista del gobierno, comenzando la persecución de opositores

incluyendo a sus antiguos compañeros de armas que no estaban dispuestos a comulgar con su sistema totalitario.

De ahí en adelante Castro se abocó a la construcción de un régimen dictatorial y totalitario que fue conculcando, paulatina pero persistentemente, cada una de las libertades públicas, políticas y económicas, a la vez que se inmescuía en la esfera más íntima de las personas y sus familias ejerciendo un control estatal total sobre sus acciones y pensamientos basado en un sistema de delaciones y en el temor a la represión.

Consistentemente con ello se trabajaba en la creación de un Ejército nacional y se daba forma a la nueva institucionalidad, también se ideaba un nuevo sistema de salud y educación. En 1961 el gobierno comunista incautó los colegios privados; toda la educación quedó en manos estatales, lo que facilitó la labor de adoctrinamiento por parte de los revolucionarios hacia las nuevas generaciones. Para este efecto se ideó el denominado “Expediente Acumulativo del Escolar”, por medio del cual los profesores debían informar las actividades de los estudiantes y de sus familias poniendo especial énfasis a su “integración” o no a la Revolución. El expediente serviría a su vez para determinar si el estudiante podía acceder o no a los estudios superiores. Desde el punto de vista de la salud el nuevo gobierno abolió el sistema de salud privado pasando todo a la red pública.

La construcción del modelo institucional tomó más tiempo. En 1976, año en que termina la primera fase de la revolución dando paso al gobierno de facto, se dictó una nueva normativa donde se consagró un sistema de partido único: el comunista de Cuba, y se designó a Fidel Castro como Presidente, situación que se perpetuó hasta el año 2007, cuando a propósito de su enfermedad anuncia que no se repostulará al cargo.

La era de Fidel estuvo caracterizada por la presencia de un régimen autoritario de un fuerte contenido personalista, marcado por su liderazgo y carisma; el antiimperialismo y el nacionalismo que han acompañado el discurso revolucionario hasta nuestros días (“Patria o Muerte” es la principal consigna del régimen); la adopción del marxismo-leninismo, la integración al bloque soviético en plena guerra fría, la puesta en marcha de políticas igualitarias en un intento de construir el socialismo, objetivo que aún permanece a pesar de que en 1989, luego de la caída del muro de Berlín, la Unión Soviética le retiró masivamente su ayuda económica.

Las políticas implementadas por Fidel, a pesar del enorme subsidio soviético durante más de un cuarto de siglo, ha dado magros resultados. La elaboración de un modelo económico enfocado en la actividad agrícola y muy dependiente del exterior, primero de la Unión Soviética y después de la Venezuela de Hugo Chávez, tuvo efectos muy nocivos en la Isla. En efecto, desde los años 70, todo el bloque socialista dejó a la Isla un beneficio de 46 mil millones de dólares, pero su derrumbe sumió a Cuba en la crisis más grave de su historia, el llamado “periodo especial en tiempos de paz”. Esta situación obligó a Fidel a abrir en algo la economía. Se permitió una serie de hoteles de inversiones europeas, donde se autorizó el uso de moneda extranjera, se crearon servicios que operaban con divisas, sin embargo, los cubanos no tenían acceso a ellas, por lo que estaban reservados sólo a los extranjeros y a los miembros de la elite gobernante que –desmintiendo el afán igualitario de la revolución- sí podían acceder a las divisas.

Los efectos de la crisis, a pesar de los intentos de apertura realizados por Castro, se extendieron a toda la economía, y sólo el rescate del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, evitó su agravamiento. Lo anterior llevó al gobierno a enfocar su propaganda a las conquistas en el área de la educación y de la salud. Sin embargo, incluso en estos aspectos la crisis era profunda. En efecto, de la campaña de alfabetización que en 1961 comenzó en todo el país para reducir a casi cero las tasas de iletrados, hoy se ha pasado a un país que gradúa a unos 45 mil universitarios al año, sin embargo, el sistema muestra una educación con problemas de capacitación en el 50% de docentes de educación primaria.

En salud, el gobierno de Fidel Castro se caracterizó por entregar una amplia cobertura y las tasas de salud experimentaron mejoras inéditas que aún se mantienen. Sin embargo, desde principios del año 2000 las autoridades cubanas han tenido que reestructurar todo el sistema de atención primaria para suplir la falta de médicos que por varios miles integran misiones en el extranjero y hoy suponen, junto a otros servicios como el turismo, la primera línea de ingresos para el país.

En febrero de 2007, viejo y enfermo, Fidel dimitía y designaba como sucesor a su hermano Raúl, quien cinco años más joven que el Presidente, había sido su compañero de fórmula desde el inicio de la revolución. En ese momento el mundo entero se preparó para la tan esperada transición cubana, pero el propio Raúl, apoyado en los dirigentes históricos y en los militares, poco a poco ha ido moderando las expectativas que creó cuando en 2007 anunció “cambios estructurales”.

A pesar de lo anterior, el nuevo Castro ha logrado introducir algunos cambios. Se trata de medidas de corte popular, como levantar la negativa de venta a la población de artículos en pesos convertibles y la autorización a los cubanos de alojarse en los hoteles reservados sólo para turistas extranjeros, lo que se suma a la autorización para adquirir celulares. Todas estas medidas han sido positivamente evaluadas tanto por la sociedad cubana como por la comunidad internacional, pero lamentablemente no contribuyen a solucionar los problemas de fondo que enfrenta hoy la Isla, es decir, aquellos que dicen relación con el bajo poder adquisitivo que se explica por salarios muy bajos, la carestía de los alimentos necesarios y otros asuntos económicos, tales como la circulación de dos monedas. Además, el gobierno aprobó medidas para estimular la producción de alimentos. Si estas son exitosas y fruto de ellas logra mejorarse la producción agrícola, probablemente se verá una rebaja en los precios de los alimentos, lo que irá en directo beneficio de las familias cubanas que hoy destinan la mayoría de sus ingresos a productos básicos.

Probablemente las medidas más destacables del último tiempo han sido el anuncio de que se aplicará un nuevo sistema de pago de salario por rendimiento y la entrega en usufructo de las tierras ociosas que fueron expropiadas en la década del 60 y que hoy están siendo entregadas a cooperativas privadas y a otras formas de organización campesina en Cuba, pues ambas hieren el corazón mismo de la revolución y son testigos silenciosos de su fracaso.

La administración de Raúl Castro tenía proyectado un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) equivalente al 8% para el año 2008, pero el golpe de tres huracanes en septiembre y octubre, que dejaron pérdidas por 10 mil millones de dólares, provocó una desaceleración y aquí se ha corregido a la baja esperándose un 4%. Los huracanes también agudizaron la crisis de vivienda, la población enfrentó una mayor escasez de productos agrícolas, y el gobierno hizo este año compras contingentes de alimentos por 2.500 millones de dólares. Raúl Castro se vio obligado a pedir “paciencia” para resolver los problemas, “rigor” y “racionalidad”, y su gobierno anunció un reajuste de los planes económicos, por lo que el futuro es aún muy incierto.

Desde el punto de vista político no se han anunciado nuevas medidas, por lo que es de esperar que todo siga igual. El gobierno sólo liberó en febrero a cuatro prisioneros del Grupo de 75 opositores detenidos en 2003, mientras que la disidencia denunció un aumento de la represión con detenciones breves, advertencias y presiones.

En definitiva, es probable que en el futuro los cambios se limiten a modificaciones adicionales en el ámbito económico y no alcancen el plano político. Es difícil esperar que los mismos revolucionarios de los 60 sean quienes introduzcan los cambios que requiere el país: plena garantía en el ejercicio de las libertades civiles, libertad de información y de prensa, libertad de reunión y de asociación, elecciones libres y competitivas, etc.

Por ahora los cubanos deberán seguir conformándose con la asfixiante falta de libertad en todos los ámbitos de su vida social, política y económica. El presidente seguirá emergiendo del único candidato que proviene siempre de las filas del Partido Comunista y que ratifica el Congreso, y los cubanos continuarán eligiendo a sus representantes a éste de una lista cerrada de candidatos donde todos provienen del único partido permitido. La oposición política continuará siendo ilegal. Los grupos disidentes continuarán careciendo de respaldo jurídico, las actividades públicas seguirán siendo reprimidas y aquellos que insisten en ampliar sus espacios de libertad continuarán viendo cercenadas sus aspiraciones o limitadas por las cuatro paredes de una celda. Mientras la prensa oficialista –la única que existe en Cuba- continuará defendiendo los éxitos de la revolución bajo las órdenes del Partido Comunista –el único con existencia legal- y la corrupción será reconocida en la medida que lo haga el propio Raúl Castro.

Esto es, en definitiva, lo que seguirá marcando el destino de los once millones de cubanos que aún viven en la Isla mientras sean los mismos líderes los que se mantengan en el poder. La tan ansiada apertura política llegará algún día, tal vez no tan lejano, pero ciertamente de la mano de una nueva generación de dirigentes. Sin embargo, con ellos aún existirá el temor de que adopten un modelo similar al de Vietnam, donde sus autoridades han determinado que *“la economía mercantil no es un atributo exclusivo del capitalismo, sino una conquista de la humanidad y elemento necesario en la transición al socialismo”*, con un Partido Comunista que logre mantener el poder político en la totalidad del país, pero abriendo la economía al mundo. Es probable que las nuevas generaciones intenten caminos de esta índole en el gobierno de la Isla y que las tan ansiadas reformas políticas tarden mucho tiempo en llegar. Pero igualmente algunos, particularmente los cubanos que no residen en la Isla desde hace mucho, sueñan con que esas nuevas generaciones se atrevan a más y logren imaginar una Cuba al fin libre y democrática.



