

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
Cono Sur

**Poderes fácticos,
corrupción y
control en la
sociedad digital**

N° 1
COLECCIÓN | **CIUDADANÍA
ACTIVA
DEMOCRACIA
TRANSPARENTE**



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
CONO SUR
La Fundación Política Verde

CIUDADANÍA ACTIVA, DEMOCRACIA TRANSPARENTE

**Poderes fácticos, corrupción y control en la
sociedad digital**

**Por César Guzman-Concha, Julián Cárdenas,
Pedro Biscay, Mauricio Weibel, Beatriz Busaniche.**

Editado por la Fundación Heinrich Böll

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Título:

**“CIUDADANÍA ACTIVA, DEMOCRACIA TRANSPARENTE:
Poderes fácticos, corrupción y control en la sociedad digital”**

Cuadernos de trabajo, N°1, año 1, 2019

Angela Erpel (Compiladora)

Autores: César Guzman-Concha, Julián Cárdenas, Pedro Biscay, Mauricio Weibel, Beatriz Busaniche.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

EDICIONES BÖLL

**“CIUDADANÍA ACTIVA, DEMOCRACIA TRANSPARENTE:
Poderes fácticos, corrupción y control en la sociedad digital”**

©Fundación Heinrich Böll / Ilustración portada: Harol Bustos / Diseño Gráfico: Carolina Quinteros / Impreso en Chile por: Jorge Luis Roque / Esta edición consta de 1000 ejemplares / Nota Editorial: Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en el documento son responsabilidad de los autores.

Obra liberada bajo licencia Creative Commons



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original. Más información en: <http://creativecommons.org>

Fundación Heinrich Böll Cono Sur

D Avenida Francisco Bilbao 882, Providencia, Santiago de Chile | **T** +56 2 2584 0172

W www.cl.boell.org | **T** @SurHbs | **F** @FundacionHeinrichBollConoSur

Sobre los autores

César Guzmán-Concha: Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona, Máster en Historia y licenciado en Sociología por la Universidad de Chile. Se ha especializado en el estudio de la política contenciosa y los movimientos sociales, los partidos de la izquierda radical, el cambio de los regímenes de bienestar y las elites. Actualmente es investigador postdoctoral del Instituto de Estudios Humanos y Sociales de la Scuola Normale Superiore (Florencia, Italia) y del Center of Social Movement Studies.

Julián Cárdenas: Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona. Actualmente es investigador en la Freie Universität Berlin, Alemania. Sus principales áreas de interés son las redes sociales, elites, capital social y networking. Sitio web: Networks provide happiness. Blog: Networkianos

Pedro Biscay: Abogado penalista argentino, fundador del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CPCE), uno de los 5 equipos conformando el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Fue removido de su cargo de Director del Banco Central de la República Argentina por decreto del gobierno Macri en julio de 2017.

Mauricio Weibel: Corresponsal, académico y dirigente del gremio de la prensa, distinguido con el LASA Media Award. Ha desarrollado reportajes de investigación sobre paraísos fiscales, armamentismo, corrupción, pobreza, armas químicas y derechos humanos, entre otros temas.

Presidente de la Unión Sudamericana de Corresponsales, entidad que agrupa a periodistas que escriben para medios como The New York Times, BBC, AFP, Xinhua, Reuters, dpa o Telesur, entre muchos otros. Coordinador de la Biblioteca Latinoamericana de las Memorias de la Universidad de Santiago de Chile y miembro de Reporteros Sin Fronteras.

Autor de libros "Asociación Ilícita, los archivos secretos de la dictadura", "Traición a la Patria", " Los niños de la rebelión" y "Ni orden ni Patria".

Beatriz Busaniche: Licenciada en Comunicación Social, Magister en Propiedad Intelectual. Docente de Posgrado en Facultad de Ciencias Económicas de Rosario, Argentina

Es activista por los derechos ciudadanos, la cultura libre y las libertades en Internet. Se especializa en el amplio campo de la propiedad intelectual y

es promotora del software libre como una poderosa herramienta de libertad, creatividad y desarrollo sustentable.

Integra la Fundación Vía Libre, organización sin fines de lucro que trabaja políticamente en el área de las nuevas tecnologías y defiende los derechos ciudadanos en entornos mediados por las tecnologías de la información. Además, es miembro fundadora de Wikimedia Argentina, el capítulo local de la Fundación Wikimedia Internacional que en Estados Unidos opera y mantiene proyectos colaborativos como Wikipedia.

CONTENIDO

1. Introducción (Angela Erpel y Beatriz Busaniche)	7
2. Captura del Estado y redes empresariales en Chile (Guzmán, Cárdenas)	13
3. Esclavos del dinero: coerciones financieras al proceso democrático argentino (Biscay)	41
4. Fuerzas Armadas en Chile, el secreto destino de los dineros del cobre (Weibel)	61
5. Transparencia, vigilancia y control social (Busaniche)	81

Poderes fácticos, corrupción y control en la sociedad digital

CIUDADANIA ACTIVA, DEMOCRACIA TRANSPARENTE

Angela Erpel & Beatriz Busaniche

“Para entender este proceso oculto entre los seres humanos y las facciones poderosas, se requiere de una expertise delicada para penetrar ese velo. Ese velo ha sido creado por el secretismo. La complejidad es una nueva respuesta creada ante los sucesos de transparencia. Eso tiene que ver con las grandes facciones y poderes que buscan mantener todo complejo y de forma indirecta”.

Julian Assange

El desafío de definir los poderes fácticos en la actualidad nos lleva a revisar la evolución del concepto a través de la historia. Una de sus versiones más clásicas la expone Cavero¹ para el caso español, que designaba a “aquellos grupos de presión con fuerza o potencia bastante como para alterar el curso normal de los acontecimientos, contrariando incluso decisiones de las instancias o instituciones debidamente acreditadas o con solidez democrática”. Estos poderes fueron las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y la banca.

Posteriormente, a dicha definición se le incorporan un segundo bloque: los medios de comunicación, las organizaciones patronales, las centrales sindicales, los grupos de profesionales y los lobbies, cuya cruzada fue resistirse a los cambios sociales que estaban favoreciendo las prácticas democráticas, procurando mantener el control y el orden conservador ya establecido previamente por los grupos de elite que dominaban el escenario.

Mientras tanto en Latinoamérica, los países del Cono Sur destacan a los militares como la expresión más visible de los poderes fácticos y los autores españoles coinciden en otorgar la misma importancia a la Iglesia Católica, en México se relaciona el término mucho más con las grandes organizaciones empresariales, específicamente las relacionadas con la televisión privada, tal es

1 Cavero, J. (1990). Los poderes fácticos en la democracia, Madrid: Espasa-Crónica.

el caso de Televisa², considerado un poder fáctico incluso autoritario.

Luego, en el contexto de las transformaciones de la sociedad moderna propias de la era de la globalización, este concepto adquiere otras aristas, pues estos poderes emergen como un tipo de actor social que procesa las decisiones propias de un régimen político, al margen de las reglas del juego democrático. Estos actores pueden ser extrainstitucionales, como los grupos económicos locales o transnacionales y el narcotráfico, grupos insurreccionales y paramilitares, poderes extranjeros, organizaciones corporativas transnacionales y medios de comunicación, entre otros. Pero también existen poderes fácticos de jure, actores institucionales que se autonomizan y asumen poderes políticos más allá de sus atribuciones legítimas, como pueden serlo los organismos internacionales, los presidentes (hiperpresidencialismo), los poderes judiciales, los parlamentos, los tribunales constitucionales y las mismas Fuerzas Armadas³.

Pero no es hasta el advenimiento de la sociedad digital, con la llegada del internet y las tecnologías de información y comunicación, que el ejercicio de los poderes en todo ámbito de cosas, se vuelve más complejo, haciendo que la totalidad de actores se adapten a este tipo de control social, que difiere en forma, pero no en fondo, estamos hablando del capitalismo de la vigilancia, que finalmente, es ejercido por los mismos poderes fácticos, de manera sofisticada y profunda, dando un nuevo rumbo no solo a las vidas cotidianas sino a la participación política y por consiguiente, al ejercicio mismo de la democracia. A la vez que usamos las tecnologías para visibilizar demandas a los Estados, quedamos expuestos y exponemos a otras personas. Varios dilemas y desafíos nos interpelan.

Los Estados adquieren tecnologías de Inteligencia de Fuente Abierta (OSINT según la sigla en Inglés Open Source Intelligence) e incorporan sistemas de reconocimiento facial que extienden el control sobre todo el espacio privado y público.

Se tejen tramas que operan de forma opaca y que profundizan la incidencia de los poderes fácticos. Si bien no tenemos evidencia de que, por ejemplo, el triunfo de Bolsonaro en las elecciones presidenciales de Brasil se haya debido exclusivamente al fenómeno de la desinformación y la comunicación vía Whatsapp de campañas de odio contra y muy especialmente el movimiento feminista, la comunidad LGBTI+ y otros colectivos de lo que podríamos denominar el campo

2 Lay Arellano, I. T. (2016). Los poderes fácticos en México. En J. Callicó López & E. J. González Robles, *Estudios y testimonios en honor al Dr. Manuel Rodríguez Lapuente* (pp. 365-386), Guadalajara: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

3 Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina, *Revista de la Cepal*, Núm. 76, pp. 7-24.

progresista, sí es conocido el hecho de que las campañas establecidas a partir de estos sistemas profundizan las burbujas de información y contribuyen a consolidar los prejuicios existentes. No es ajena a esta tendencia la presencia en el territorio de numerosas iglesias evangélicas que tienen fuerte penetración en los sectores populares de nuestros países latinoamericanos. Es una tendencia establecida ya la alianza de los sectores más conservadores de la política con el trabajo de los pastores de estas iglesias que movilizan a su feligresía y que contribuyeron al triunfo de Bolsonaro. En Argentina, tras el frustrado intento de aprobar la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, una demanda de larga data del colectivo feminista, asistimos a una reorganización del campo popular conservador de la mano de los sectores más reaccionarios del evangelismo. La Iglesia Universal del Reino de Dios, tan poderosa en Brasil, ya tiene un rol protagónico en la política local y presencia amplia en el territorio.

El vínculo directo entre la nueva dinámica que las redes sociales diseñan en materia de comunicación limita el acceso a información plural y contribuye a consolidar los preconceptos establecidos.

En ese sentido, la polarización creciente de nuestras sociedades no parece un fenómeno ajeno a esta tendencia. La comunicación mediada por algoritmos y basada en la economía de la atención y la permanencia en una determinada plataforma, ha hecho una explotación notable de la capacidad de retener audiencias a través de la apelación a contenidos cada vez más extremos. Es así que, contenidos radicalizados de odio y violencia así como teorías conspirativas de toda índole han florecido a la luz de los algoritmos de recomendación que operan detrás de todas y cada una de las plataformas a las que millones de personas acceden de forma regular.

Atendiendo a esta realidad, es que desde Fundación Heinrich Böll Cono Sur, hemos desarrollado estos cuadernillos llamados "Ciudadanía activa, democracia transparente", donde se exponen casos específicos que analizan redes de poder, corrupción y captura del Estado, con un componente comunicacional que es transversal a ellos.

En el primer capítulo, "**Captura del Estado y redes empresariales en Chile**", los doctores en Sociología César Guzmán y Julián Cárdenas señalan cómo Chile ha empeorado en todos los indicadores que miden la percepción de corrupción. La proliferación de casos de corrupción política y empresarial, tales como los de financiación ilegal de campañas electorales (Penta, Soquimich, empresas del grupo Angelini), han incrementado la percepción de la corrupción en la opinión pública, generando además un convencimiento entre los ciudadanos de que estos casos serían la punta del iceberg de un fenómeno más extendido, revelando un sistema que careció de controles durante mucho tiempo.

En el segundo capítulo, **“Esclavos del dinero: coerciones financieras al proceso democrático”**, el abogado y ex director del Banco Central de Argentina Pedro Biscay nos habla del financiamiento de los partidos políticos de ese país y cómo se ha transformado en una herramienta eficaz para que multinacionales, bancos, fondos de inversión y personas de altos ingresos, se vuelvan más poderosos. Señala como la construcción del poder económico se nutre de diferentes fuentes y procedimientos relacionados con la presencia de grupos de presión dedicados a debilitar regulaciones comerciales y financieras, o a incidir en la adquisición de medios de comunicación dedicados a controlar la información y opinión pública.

El tercer capítulo **“Fuerzas Armadas en Chile, el secreto destino de los dineros del cobre”**, del periodista Mauricio Weibel, habla de la cooptación por parte de las Fuerzas Armadas y Carabineros de amplios recursos del erario nacional chileno, los que quedaron con nulo o escaso control de los poderes del Estado. Esto último permitió que hasta el año 2015, en medio del estallido de casos de corrupción, se consolidara una estructura de millonarios gastos en la Defensa, escasamente auditados en las áreas de armamento, compra de servicios y pensiones, con lo que unos mil millones de dólares anuales son destinados a fines castrenses sin un objetivo social o militar claro o —peor aún— bajo la sombra de la corrupción y la falta de control civil. De ellos, la mayoría corresponde a los excedentes que genera la Ley Reservada del Cobre desde 2005, tras el auge internacional de las materias primas.

Finalmente, Beatriz Busaniche en el artículo **“Transparencia, vigilancia y control social”** sitúa la temática de la corrupción en el escenario de la sociedad digital y las formas de comunicación en los procesos socio-económicos de la actual etapa del capitalismo, donde podemos dar cuenta de que el discurso de la modernidad de este siglo XXI es profundamente conservador y perpetúa las estructuras de poder pre existentes. Los planteos vinculados a lo supuestamente indefectible del impacto tecnológico y la reconfiguración de las relaciones de producción en este contexto no son mucho más que otro intento para tratar de dismantelar lo que queda de los sistemas regulatorios y minimizar el rol del Estado en la ‘nueva’ economía informacional mientras que las tendencias de la sociedad mediada por procesos computacionales pueden contribuir a mantener y re-legitimar las tradicionales relaciones de dominación.

Presentamos entonces este primer cuadernillo de la serie **“Ciudadanía activa, democracia transparente”** porque es la sociedad civil organizada quien tiene un rol activo en el control de la transparencia de las instituciones, y es por ello que es de vital importancia que exista la información disponible para estar al tanto de las relaciones de interdependencia irregular entre el dinero y la política.

Bibliografía

Cavero, J. (1990). Los poderes fácticos en la democracia, Madrid: Espasa-Crónica.

Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina, Revista de la Cepal, Núm. 76, pp. 7-24.

Lay Arellano, I. T. (2016). Los poderes fácticos en México. En J. Callicó López & E. J. González Robles, Estudios y testimonios en honor al Dr. Manuel Rodríguez Lapuente (pp. 365-386), Guadalajara: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Captura del estado y redes empresariales en Chile

Por César Guzmán-Concha y Julián Cárdenas

Introducción

El interés de académicos, organizaciones de la sociedad civil, y de la opinión pública en general en la corrupción política y la captura del estado por parte de empresas y grupos de interés, ha crecido significativamente en las últimas décadas.

Desde comienzos de la década de 2000, diversas instituciones internacionales, incluyendo el Banco Mundial, Transparencia Internacional y el Transnational Institute, se han interesado por investigar y medir los procesos en que las empresas privadas configuran políticas y entornos legales para su propio beneficio, a expensas del interés general de la sociedad. Los conceptos de captura del estado o captura regulatoria se hicieron populares para señalar un tipo de corrupción en el que las empresas ejercen influencia y se alían con funcionarios públicos y políticos para extraer ventajas particulares. El término captura fue primero acuñado por Stigler en la década de 1970 para describir un proceso en el que grupos económicos específicos usaban recursos y poderes públicos para mejorar su situación económica. A nivel global, la atención se ha centrado en la capacidad del capital financiero de influir gobiernos e instituciones supranacionales (ver, por ejemplo, el informe “Estado del Poder 2018” del Transnational Institute¹). En países con alta concentración de la riqueza, la capacidad de influir políticas tiende a estar monopolizada por las grandes corporaciones debido a su alta disposición de capital económico y capacidad de acceso al Estado. Las grandes empresas obtienen ventajas sobre otros actores para extraer beneficios del Estado como contratos públicos, regulaciones a medida o beneficios fiscales.

Para entender el contexto de la corrupción y la captura del Estado en Chile, este artículo cuenta con dos secciones. En la primera se analizan varios

1 Transnational Institute (2018). *Contrapoderes. Estado del Poder 2018*. Amsterdam. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/estado-del-poder-2018> (01/10/2019).

estudios comparados, los que contienen evidencia mixta sobre la profundidad y extensión de la corrupción en Chile. Aunque en algunos periodos la percepción de corrupción ha sido baja –aunque en aumento en los últimos años–, la incidencia de actos de soborno entre empresas y ciudadanos ha sido más alta que lo que sugerían los estudios basados en opiniones de expertos. Aunque parte de esta discordancia se explica por la adopción de enfoques metodológicos diferentes, la evidencia contradice parcialmente la narrativa de la elite sobre la probidad del sector empresarial y los políticos chilenos en el contexto latinoamericano, la que fue especialmente dominante durante las décadas de 1990 y 2000.

En la segunda sección, se estudia en profundidad un factor estructural que favorece la captura del estado por parte de las grandes empresas, a saber, las redes de las elites empresariales. En particular, se analizan tanto las redes por compartir directivos (*interlocking directorates*) como las redes por tener accionistas comunes (*interlocking ownership*). Las redes de las elites empresariales muestran el grado de cohesión o fragmentación de las grandes empresas y las posibilidades de coordinación, colusión y acción colectiva. A pesar de que Chile se ha caracterizado históricamente por tener unas elites empresariales organizadas en grupos económicos familiares, el análisis de las redes empresariales evidencia la configuración de supra-grupos familiares o comunidades capitalistas. Los grupos económicos, al tener participaciones conjuntas en diversas empresas, extienden el control de sus propios grupos, pero también forman conexiones con otros grupos y grandes propietarios. Esta unión de grandes grupos pueden favorecer procesos de captura (o cooptación) del Estado y reducción de la transparencia. Las políticas públicas deben lidiar con elites empresariales cohesionadas y con intereses empresariales altamente organizados.

Los análisis y rankings a nivel mundial muestran a Chile como un país con bajos niveles de corrupción en América Latina desde inicios del 2000s. Sin embargo, desde el año 2014 Chile no solo ha perdido esa posición, sino que ha empeorado en todos los indicadores que miden la percepción de corrupción. Además, los estudios también ofrecen evidencia de niveles más altos de incidencia del soborno o corrupción –según reportan ciudadanos y empresas– que ponen al país en línea con otros países de la región habitualmente considerados por la narrativa de las elites como más corruptos que Chile. La proliferación de casos de corrupción política y empresarial, tales como los de financiación ilegal de campañas electorales (Penta, Soquimich, empresas del grupo Angelini), han incrementado la percepción de alta corrupción en la opinión pública, generando además un convencimiento entre los ciudadanos de que estos casos serían la punta del iceberg de un fenómeno más extendido. Las nuevas normas aprobadas recientemente, derivadas del trabajo de la *Comisión Presidencial contra los*

Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (popularmente conocida como Comisión Engel), representan la respuesta del sistema político para regular un sistema con normas muy laxas de responsabilidad de los altos funcionarios de gobierno (*accountability*), y que careció de controles efectivos en áreas sensibles como los contratos y licitaciones públicas.

Medir la Corrupción con Encuestas

La medición de la corrupción, determinar su gravedad y extensión, no es una tarea simple. Se reconocen dos enfoques para hacerlo, los que se distinguen por el fenómeno u objeto a ser medido. El primero se concentra en las percepciones sobre el fenómeno (la opinión que tiene la persona entrevistada), mientras que el segundo enfoque registra la experiencia de la persona entrevistada con el cohecho (la incidencia del fenómeno). El primer enfoque podría ser calificado como indirecto, puesto que no se refiere a hechos objetivos experimentados en primera persona, sino que a impresiones u opiniones. El segundo enfoque es directo ya que intenta determinar la frecuencia o proporción de personas que se han visto involucradas en un conjunto de actos específicos –por ejemplo, si el entrevistado ha debido pagar a funcionarios públicos, jueces o policías–. Estas diferencias son relevantes para analizar la información que proveen los distintos estudios disponibles.

En general, en los estudios de percepciones, se consulta a un grupo seleccionado y reducido de expertos, académicos, altos funcionarios públicos o personas de negocios. En este caso, se administra un cuestionario en el que dichos expertos deben valorar la magnitud del fenómeno, en sus variadas manifestaciones. También algunas encuestas a muestras representativas de la población incluyen preguntas sobre percepción de la corrupción –incluyendo preguntas sobre la trayectoria del fenómeno, sobre el rol del gobierno en el combate a la corrupción, o sobre la reputación de instituciones como las policías o los jueces.

Entre los estudios que buscan determinar la incidencia del fenómeno, se utilizan las encuestas a empresas como también las encuestas a muestras representativas de la población. En estos estudios, se consulta a las empresas –también a una muestra que incluye compañías pequeñas, medianas y grandes, de todos los sectores de actividad– por la frecuencia con la que han debido pagar a funcionarios estatales (policías, administradores de agencias reguladoras de nivel municipal, regional o nacional, políticos) para obtener ventajas en la adjudicación de contratos públicos o para continuar con el desarrollo de sus negocios. La importancia de las encuestas a empresas se basa en el supuesto de que, al ser éstas el centro de la actividad económica y manejar grandes sumas

de dinero, se encuentran expuestas al soborno más que otros agentes. Pero también se pueden obtener medidas de incidencia de la corrupción a través de encuestas de opinión pública. En éstas se consulta a una muestra de ciudadanos sobre la propia experiencia (frecuencia) con actos de cohecho de los que hubieran sido víctimas o se hubieran visto involucrados (tales como coimas o sobornos a funcionarios públicos, policías, o jueces).

Estas aproximaciones tienen ventajas y desventajas. En general, ellas representan enfoques que intentan cuantificar la magnitud del fenómeno desde la experiencia, o según la percepción, de distintos actores. Existe un relativo consenso sobre las dificultades que entrañan los tentativos de cuantificar la corrupción en modo objetivo, con datos contrastables que permitan la comparación tanto a través del tiempo como entre casos nacionales. Sin embargo, los medios de comunicación han tendido generalmente a reproducir los resultados de estudios que usan percepciones sobre la corrupción, sin contrastarlos o complementarlos con aquellos que miden la experiencia concreta de las personas o empresas.

Considerando lo anterior, en este informe hacemos uso de gran parte de la información disponible, de estudios comparados como los de Transparencia Internacional y el Banco Mundial, además de estudios de opinión pública como el Latinobarómetro. Usando estos estudios en modo combinado, podemos obtener una panorámica más precisa y completa sobre la evolución de la corrupción en Chile en los últimos años, como de su posición en el contexto regional e internacional. Esto nos permite, además, compensar las debilidades de estos enfoques consideradas individualmente.

Un análisis general y comparado de las fuentes permite constatar que, a pesar de que los niveles de corrupción percibidos por expertos y la opinión pública son bajos en el contexto latinoamericano; cuando se compara a Chile con los países de la OCDE, los niveles de corrupción percibida están por sobre la media de los países de dicha organización, es decir, los niveles de corrupción percibida en Chile son superiores a los de la mayoría de los países de la OCDE. Además, la incidencia de la corrupción —en contraste con la percepción general del fenómeno— es más alta. En el contexto regional, Chile reporta niveles de incidencia a un nivel similar al de países como Colombia o Perú. Por último, a partir de 2011-2013, se advierte un claro deterioro de los niveles de percepción de la corrupción en todos los estudios, coincidiendo con el conocimiento de los casos Penta y Caval. Esto confirma que la percepción sobre la gravedad del fenómeno es muy dependiente de la existencia de casos emblemáticos con amplia difusión en los medios de comunicación, y que la percepción de corrupción no necesariamente está alineada o refleja la experiencia efectiva de los ciudadanos y agentes sociales con el cohecho.

Transparencia Internacional

La organización Transparencia Internacional (TI) elabora un índice de percepción de la corrupción, basado en la opinión de expertos, es decir, académicos o personas de negocios. Como se muestra en la tabla 1, se informa el valor de este indicador para el periodo comprendido entre 2012 y 2017, que contiene datos comparables según la metodología de este organismo.

Tabla 1. Corrupción en Chile*

Transparencia Internacional						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Promedio OCDE						68,4
Promedio América						44,2
Chile	72	71	73	70	66	67

* a mayor puntaje en el índice, menor es la percepción de la corrupción.

En corrupción, el país se sitúa por debajo del promedio de la OCDE en 2017, aunque por encima del promedio de los países del continente americano. Al observar la trayectoria entre 2012 y 2017, Chile muestra un claro empeoramiento en la percepción de corrupción, el que coincide con las revelaciones de casos emblemáticos de financiamiento ilegal de la política, ejemplificados en los casos Penta y Caval, al final del primer año del gobierno de Michelle Bachelet (2014). En efecto, respecto al 2016, Chile retrocede dos lugares, del puesto 26 al 24 en el ranking mundial. Para esta organización, aunque se verifican progresos en el combate a la corrupción en varios países, "todavía no hay políticas generales para enfrentar las causas históricas y estructurales de la corrupción en la región"².

Banco Mundial

Una panorámica similar se obtiene al observar el estudio sobre la materia del Banco Mundial (BM). También aquí el indicador de percepción de la corrupción es construido sobre la base de opiniones de expertos seleccionados, y a diferencia de la tabla precedente, hay datos para un periodo de tiempo más largo (2000-2016). Como lo muestra la tabla 2, el indicador muestra importantes variaciones. En primer lugar, se aprecia una caída importante entre 2002 y 2003, la que

2 https://www.transparency.org/news/feature/no_hay_cambios_en_las_percepciones_pese_a_los_avances_en_america (01/10/2019)

coincide con el descubrimiento de los escándalos conocidos como caso Inverlink, caso Coimas y caso MOP-Gate. En el primero, un ex ministro del gobierno de Lagos, Álvaro García, fue acusado de fraude al Banco Central y a la CORFO. En el segundo, un empresario denunció el pago de sobornos al entonces subsecretario de transporte Patricio Tombolini (PRSD) en 2002. Con posterioridad, otro empresario efectuó denuncias similares contra los diputados Cristian Pareto y Jorge Jiménez, ambos del Partido Demócrata Cristiano. El caso MOP-Gate, en tanto, consistió en una triangulación entre funcionarios del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la empresa contratista Gate, por el que el primero pagaba sobresueldos a funcionarios públicos por trabajos jamás realizados, mientras que la segunda recibía pagos injustificados por autopistas concesionadas. Este caso fue de tal magnitud, que el gobierno pactó una agenda de modernización del estado con los partidos de la oposición en 2003. Este acuerdo le permitió a Lagos acabar su periodo presidencial en relativa calma –pacto conocido como el acuerdo Lagos-Longueira.

Tabla 2. Percepción de la Corrupción en Chile

Banco Mundial			
	AÑO	VALOR	
	2000	1.59	
	2002	1.59	
	2003	1.31	
	2004	1.37	
	2005	1.47	
	2006	1.46	
	2007	1.40	
	2008	1.38	
	2009	1.38	
	2010	1.50	
	2011	1.53	
	2012	1.58	
	2013	1.54	
	2014	1.49	
	2015	1.28	
	2016	1.11	

Nota explicativa: valores más altos significa una percepción menos grave de la corrupción. Valores más bajos significa una percepción más grave de la corrupción.

El indicador se recupera en los años posteriores para luego volver a caer en 2007, 2008 y 2009, coincidiendo con el impacto de otros casos, como el de Publicam (2006), así como el desarrollo de la investigación del caso MOP-Gate. En el primero, estuvieron involucradas en un caso de facturas falsas para financiar gastos electorales los senadores Guido Guirardi (PPD) y Sebastián Piñera (RN), y la diputada Lily Pérez (RN). Piñera y Pérez fueron sobreseídos (afirmaron desconocer el origen de las facturas), mientras que el único condenado fue el administrador electoral de Girardi en 2007. El caso MOP-Gate en tanto, cuyo trámite judicial se desarrolló durante casi 10 años, descubría diversas aristas judiciales (25 en total) que involucraban a otras empresas privadas e instituciones públicas en similares esquemas de triangulación.

A partir de 2010, la percepción sobre la gravedad y extensión de la corrupción vuelve a bajar (como lo muestra el alza en el valor del indicador), situándose en 2012 en niveles similares a los de 2000. Con posterioridad a ello, y al igual que el índice de TI, vuelve a caer como consecuencia de los casos Penta, Caval y posteriores.

La revisión anterior confirma que estos instrumentos de medición son altamente sensibles a las polémicas en la opinión pública, a las revelaciones de casos altamente sensibles, o que involucran a personas poderosas. Sin embargo, estos instrumentos no son útiles para medir la incidencia efectiva de la corrupción en la vida de las personas, o la existencia del fenómeno más allá de los niveles de atención que la sociedad le confiere (o no) en un momento determinado.

Para hacerse de una impresión más precisa del fenómeno, con independencia de los niveles de alarma pública generada por unos pocos casos, cabe detenerse en otras fuentes de datos sobre corrupción. La encuesta a empresas del Banco Mundial³ ofrece una aproximación muy ilustrativa de la situación. En el caso de Chile, el BM ha efectuado el estudio en 2006 y 2010. En las tablas 3a y 3b se reporta un resumen de sus resultados más relevantes.

3 <http://www.enterprisesurveys.org/> (01/10/2019)

Tabla 3a: Corrupción – la experiencia de las empresas 2006-2010

AÑO	Promedio Nacional		Sector Manufacturero		Sector Servicios		Pequeña empresa (5-19 trabajadores)		Mediana empresa (20-99 trabajadores)		Gran empresa (100+ trabajadores)	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
A. Incidencia soborno (% empresas que han sido requeridas a pagar soborno al menos una vez)	7.8	1.3	4.8	2.9	9.0	0.7	11.9	0.5	5.8	1.6	2.8	1.8
B. Profundidad soborno (% de transacciones públicas en las que fue requerido un pago informal)	4.3	0.8	3.2	2.2	4.8	0.3	6.5	0.4	3.6	1.2	1.4	0.7
C. Empresas (%) que deben ofrecer regalos en reuniones con agentes del SII	7.6	0.4	3.7	0.9	8.9	0.2	13.8	0.5	3.3	0.4	1.0	0.4
D. Empresas (%) que deben ofrecer regalos para asegurar un contrato con el estado	11.9	1.0	5.1	1.7	14.6	0.8	22.6	0.4	3.2	0.1	2.1	3.7
E. Empresas (%) que deben ofrecer regalos para obtener una licencia de operaciones	1.9	1.2	2.3	1.3	1.8	1.2	1.4	1.0	4.5	0.4	1.0	2.3
F. Empresas (%) que deben ofrecer regalos a funcionarios públicos porque "así son las cosas"	8.5	0.7	5.1	2.1	10.0	0.1	14.8	0.8	5.7	0.8	1.0	0.4
G. Empresas (%) que identifican corrupción como limitante importante para sus negocios	35.9	17.5	21.9	21.9	42.2	15.8	38.5	22.6	31.5	16.9	36.3	12.8
H. Empresas (%) que identifican el sistema judicial como limitante importante para sus negocios	5.4	12.5	5.9	13.3	5.1	12.2	6.0	20.8	6.9	6.9	2.1	11.6

FUENTE: Banco Mundial, Enterprise Surveys.

Tabla 3b: Corrupción – la experiencia de las empresas 2006-2010

AÑO	Región: Antofagasta		Región: Metrop. Santiago		Exporta 10% de sus ventas		No exportador		Propiedad de capitales nacionales		Propiedad capital extranjero 10% o más	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
A. Incidencia soborno (% empresas que han sido requeridas a pagar soborno al menos una vez)	12.6	0.3	9.0	1.6	9.6	3.6	7.7	1.1	3.3	1.1	54.8	2.8
B. Profundidad soborno (% de transacciones públicas en las que fue requerido un pago informal)	10.8	0.3	4.8	1.0	6.3	2.9	4.2	2.1	0.6	0.6	27.8	2.6
C. Empresas (%) que deben ofrecer regalos en reuniones con agentes del SII	0.0	0.6	10.2	0.4	3.9	2.2	7.8	0.3	1.7	0.5	55.2	0.3
D. Empresas (%) que deben ofrecer regalos para asegurar un contrato con el estado	0.7	0.0	15.0	0.5	3.0	0.6	12.3	1.0	5.5	1.1	74.4	0.0
E. Empresas (%) que deben ofrecer regalos para obtener una licencia de operaciones	25.6	1.3	1.0	1.2	18.9	0.0	1.6	1.2	2.0	1.4	0.0	0.0
F. Empresas (%) que deben ofrecer regalos a funcionarios públicos porque "así son las cosas"	1.3	0.3	10.2	0.8	3.2	0.6	8.8	0.7	3.1	0.4	66.4	3.1
G. Empresas (%) que identifican corrupción como limitante importante para sus negocios	25.4	11.6	32.9	20.6	24.3	8.8	36.5	18.3	33.4	17.6	63.0	16.4
H. Empresas (%) que identifican el sistema judicial como limitante importante para sus negocios	9.5	26.6	3.7	9.5	4.4	4.6	5.4	13.2	4.6	12.6	13.2	11.0

FUENTE: Banco Mundial, Enterprise Surveys.

Una primera observación que salta a la vista es la importante diferencia en los valores reportados en el año 2006 respecto al 2010. En efecto, en la tabla 3ª se aprecia una diferencia de más de 6 puntos porcentuales en la incidencia del soborno (fila A), y una diferencia de más de 3 puntos porcentuales para su profundidad (fila B). Igualmente, hay casi 11 puntos de diferencia en el porcentaje de empresas que afirman que deben ofrecer regalos para obtener contratos públicos (fila D) y de 18 puntos en el porcentaje de empresas que consideran la corrupción como un problema serio para sus negocios (fila G). Las diferencias son de tal magnitud que sugieren proceder con cautela para usar estas cifras. Errores de muestreo o de otro tipo, ya sea en 2006, 2010 o en ambos, pudieran estar detrás de estas diferencias. Si asumimos que los datos de 2010 son correctos, correspondería asumir entonces que la discrepancia con respecto al 2006 se debe a un mejoramiento efectivo del país en el combate y prevención de la corrupción (y no a problemas de muestreo o diseño del estudio); lo que a todas luces parece un supuesto riesgoso. Un enfoque probablemente más cauteloso sea suponer que la realidad se encuentra en algún punto entre las cifras de 2006 y 2010.

Con las debidas precauciones, sin embargo, se pueden usar estos datos para señalar algunas tendencias. En primer lugar, las cifras indican que la corrupción –tanto su incidencia como su profundidad– es un problema que, en 2006, experimentan con mayor frecuencia las empresas pequeñas, y las medianas, que las grandes (filas A y B). Además, las pequeñas y medianas empresas tienden a considerar con mayor intensidad que la corrupción es una limitante significativa para hacer negocios (fila G).

En segundo lugar, como se puede observar en la tabla 3b, la incidencia de la corrupción es mayor entre las empresas que poseen capital foráneo (respecto a las empresas cuya propiedad recae en capitales nacionales) y entre las empresas del sector exportador (respecto a aquellas que se concentran en el mercado doméstico). También es llamativo que la incidencia de sobornos para obtener licencia de operaciones sea mayor en la minera región de Antofagasta que en Santiago. En resumen, los datos de la encuesta de empresas del BM sugieren que el soborno se manifiesta con diferencias según el tamaño de las empresas, el sector de la economía en la que se desempeñan, y si se orientan al mercado exterior o doméstico.

En la Tabla 4 podemos observar la incidencia de la corrupción de acuerdo a la experiencia de las empresas privadas en algunos países seleccionados de América Latina. Se observa que solo en la encuesta de 2010 Chile aparece con la incidencia del soborno más baja de la región, inferior a la de Uruguay en las tres encuestas realizadas por el BM en ese país. Sin embargo, la encuesta de 2006 sitúa la incidencia del soborno en Chile (7.8%) muy cerca del promedio

regional (8.5%), y a niveles similares a los de Argentina en ese mismo año (7.2%) o de Costa Rica en 2010 (8.7%). Colombia reporta una incidencia de la corrupción menor que la chilena tanto en 2006 como en 2010 (3.5% y 2.2%, respectivamente)

Tabla 4. Incidencia del soborno – la experiencia de las empresas

(Países seleccionados, año de la encuesta entre paréntesis)			
Argentina	7.2 (2006)	10.3 (2010)	9.3 (2017)
Brasil	11.7 (2009)		
Colombia	3.5 (2006)	2.2 (2010)	
Costa Rica		8.7 (2010)	
México	14.1 (2006)	17.6 (2010)	
Perú	15.9 (2006)	15.9 (2010)	17.6 (2017)
Uruguay	2.2 (2006)	2.2 (2010)	2.4 (2017)
América Latina	8.5 (promedio países de la región en todos las encuestas)		
Chile	7.8 (2006)	1.3 (2010)	

FUENTE: Banco Mundial, Enterprise Surveys.

Latinobarómetro

Las encuestas del Latinobarómetro nos permiten comparar países de Latinoamérica, y su evolución o trayectoria en el tiempo, lo que les confiere una particular relevancia. Como se puede notar en la tabla 5, hasta el 2011 las chilenas que reportaban conocer de algún acto de corrupción representaban algo menos del 10%. Esta cifra fue, junto con la Uruguay, la más baja de la región en la primera década del siglo. En algunos años específicos, también en Colombia (2010), Argentina (2011) y Perú (2011) menos del 10% de los ciudadanos reportaba conocer casos de corrupción.

Con el cambio de década se advierte un cambio de tendencia: los chilenos que admiten conocer de casos de corrupción crecen cuatro veces, subiendo al 35% en 2013. Aunque en 2015 y 2016 la cifra vuelve a bajar, esta es tres veces más alta que durante la segunda mitad de la década de 2000. Este incremento en el conocimiento de casos de corrupción es particularmente intenso en el caso chileno. Como lo indica la tabla 5, en países como Argentina y Perú la cifra se mantiene estable; o crece marginalmente como en Colombia y Uruguay. Si se considera exclusivamente a las encuestas del periodo 2013-2016, los niveles de

conocimiento de hecho de corrupción de los chilenos superan significativamente al de otros países (como Argentina, Colombia, Perú y Uruguay).

Tabla 5. Latinobarómetro: ¿Usted o su familia han sabido de algún acto de corrupción?

Porcentajes									
	Promedios								
	2001	2005	2010	2011	2013	2015	2016	2001-2009	2010-2016
Argentina	24	14	11	8	22	18	19	18	16
Brasil	69	74	26	32	16	70	25	59	34
Chile	13	8	7	7	35	23	26	10	20
Colombia	11	14	8	14	24	16	17	12	16
México	65	50	21	21	39	28	24	42	27
Perú	22	14	10	7	29	18	14	17	16
Uruguay	18	10	8	11	19	14	21	13	15

Fuente: Latinobarometro.

Cuando se consulta la opinión sobre el progreso en la lucha contra la corrupción en las instituciones del estado, la opinión de los chilenos tiende a ser más bien negativa: una mayoría cree que el progreso en las instituciones del estado es "poco" o "nada". En 2004, por ejemplo, un 66% de los chilenos – mismo porcentaje que para los brasileños– era más bien crítico con el desempeño del sector público en este aspecto. Si se comparan el periodo 2004-2009 con 2010-2017, se observa que la cifra de ciudadanos críticos no ha cambiado sustantivamente, situándose por encima del 55%. Es interesante notar que, en 2004, solo una minoría de los colombianos (un 46%) era especialmente crítico con el desempeño del sector público, mientras que el único país con cifras reiteradas por debajo del 50% es Uruguay. Las percepciones de los ciudadanos sobre la labor del sector público tienden a ser negativa, y salvo excepciones no registran grandes variaciones. Las cifras de Chile en varias de estas mediciones no difieren tanto de las de otros países como Argentina, Brasil y Colombia.

Tabla 6. Latinobarómetro: Progreso en reducción de corrupción en las instituciones del Estado. Suma de “poco” + “nada” *

Porcentajes								
	Promedio							
	2004	2009	2011	2013	2015	2017	2004-09	2010-17
Argentina	72	81	68	69	75	61	73	70
Brasil	66	51	63	64	74	63	59	64
Chile	66	48	57	62	55	60	56	57
Colombia	46	46	50	59	64	68	46	56
México	76	63	68	67	76	72	67	69
Perú	75	69	71	75	72	70	72	73
Uruguay	71	38	40	49	44	58	46	46

* opinión sobre progresos en la lucha contra la corrupción durante los últimos dos años.

Cuando se mira al campo de las actitudes éticas, se aprecia que la tolerancia frente a un tipo particular de cohecho como la evasión de impuestos en Chile no es particularmente baja. En efecto, quienes consideran que nunca es justificable evadir impuestos han caído por debajo del 50% a partir del 2013, después de un pico de 58% en 2011. De hecho, dicho porcentaje es el más alto desde 1998, cuando el rechazo a la evasión en cualquier circunstancia fue del 59%. En el contexto regional, se aprecia que la ciudadanía expresa mayor intolerancia a la evasión de impuestos en países como Argentina y Uruguay (promedios de 66% y 63% para el periodo 2010-2016, respectivamente). El 50% promedio de rechazo a la evasión entre las chilenas pone al país en niveles más parecidos a los de brasileños y colombianos (52% y 48% en el mismo periodo, respectivamente).

Tabla 7. Latinobarómetro: No es justificable evadir impuestos*

Porcentajes									
	Promedio								
	1998	2005	2008	2010	2011	2013	2015	2016	2010 - 16
Argentina	62	46	52	66	66	72	66	62	66
Brasil	65	36	33	56	61	48	48	49	52
Chile	59	50	28	51	58	49	42	48	50
Colombia	62	28	30	56	54	44	41	44	48
México	46	39	32	47	47	46	35	32	41
Perú	49	24	23	49	44	34	30	30	37
Uruguay	49	41	39	56	71	59	70	58	63

*: solo quienes respondieron 1 en escala de 1 a 10, donde 1 significa "no es justificable" y 10 significa "es justificable".

Una mirada general a las cifras que arroja el Latinobarómetro muestra un empeoramiento de la percepción y la incidencia de la corrupción, el que se habría iniciado en los primeros años de la década de 2010. Tal como lo muestran otros estudios, dicho empeoramiento tiene lugar en el periodo comprendido entre el fin de la administración de Sebastián Piñera y el inicio de la segunda administración de Michelle Bachelet; en particular, con el descubrimiento de los casos Penta - Soquimich.

Las Redes de las Grandes Empresas

Es importante detenerse en la conformación de las redes de grandes empresas porque su fisonomía y sus niveles de cohesión podrían ayudar a entender la capacidad de dichos actores de capturar o incidir en las instituciones del estado para obtener beneficios. Las elites empresariales (o corporativas) están compuestas por las personas y organizaciones que están en posición de gobernar las grandes empresas. Las dos posiciones que proveen oportunidades directas de gobernar las empresas son las juntas directivas (también denominados directorios) y la propiedad de un paquete significativo de acciones. Por tanto, las elites empresariales son los directores y propietarios de las grandes empresas.

Las revistas de negocios publican anualmente rankings exhaustivos de las grandes empresas de un país según el desempeño corporativo, o de las personas más ricas según el valor neto de las acciones. Pero, comprender a las elites empresariales significa no solo identificar quiénes son y qué recursos controlan,

sino también revelar y analizar cómo están interconectados internamente. La red de las elites empresariales de un país está formada por el conjunto de relaciones (o la ausencia de relaciones) entre miembros los miembros de las elites empresariales (directores y propietarios). Esta red constituye un mapa de la estructura del poder económico.

Explorando la captura del Estado a través de las redes de empresas

Para que las grandes corporaciones privadas puedan influir en las reglas de juego deben existir una serie de mecanismos que permitan a las elites empresariales organizarse, acceder al estado y crear compromisos de reciprocidad. Estudios previos han señalado la relevancia de lobbies, puertas giratorias y financiación privada de partidos políticos como los principales mecanismos que posibilitan la captura del estado⁴. Un aspecto menos conocido, pero fundamental para organizar la acción de las grandes empresas son las redes internas de las elites empresariales. Cuando las elites empresariales crean vínculos entre sí, crean canales de transferencia de conocimiento e información, se reducen los costes de transacción, y se crean oportunidades de acción colectiva⁵. Las redes entre las elites empresariales permiten a las grandes empresas reconocer sus intereses, coordinarlos y promocionarlos colectivamente como si fuesen intereses públicos. Por tanto, el análisis de las redes de las elites empresariales permite entender la posibilidad de captura del estado ya que muestra cómo se organizan y concentran los intereses de las élites empresariales.

Las redes de las elites empresariales adquieren especial relevancia para influir la política en países donde la economía está dominada por un reducido número de grandes grupos económicos, como Chile. La alta concentración de la propiedad de las empresas en grupos económicos, y una diversificación amplia de sus inversiones en economías pequeñas genera que los países estén dominados por un reducido número de elites empresariales. Los grandes *business groups* disponen de gran capital económico, emplean a colectivos numerosos de personas, y están encargados de la producción y la distribución de la información. Así, las redes entre las elites empresariales pueden ser mecanismos eficientes para la captura corporativa dado su control sobre el capital, empleo e información.

4 Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture. A Review, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), pp. 203–225. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013> (01/10/2019); Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima: Oxfam.

5 Mizruchi, M. S. (2013). *The Fracturing of the American Corporate Elite*. Cambridge: Harvard University Press.

Las elites empresariales pueden vincularse entre sí por enlaces familiares, co-pertenencia a asociaciones, clubes exclusivos, escuelas, fundaciones, inversiones conjuntas o a través de la participación en los mismos directorios. En el presente informe, profundizamos en las redes de las elites empresariales mediante el análisis de la presencia de enlaces creados por compartir directores y por enlaces de propiedad, ya que estos implican directamente a las personas y organizaciones en las dos posiciones con más poder en las empresas: junta directiva y grandes accionistas. Es decir, miramos en detalle a las redes de las elites empresariales examinando la presencia o ausencia de enlaces creados por los directivos de las grandes empresas cuando pertenecen a varias juntas directivas (*interlocking directorates*), y por enlaces de propiedad (*interlocking ownership*).

Cuando un director (o consejero) se sienta simultáneamente en varios consejos de administración crea enlaces entre las empresas de pertenencia. El conjunto de empresas y directores múltiples forman redes empresariales, son las llamadas redes de *interlocking directorates*. Por ejemplo, Vivianne Blanlot pertenece a las juntas directivas de las empresas Antofagasta PLC y Colbún, por lo que ambas empresas quedan enlazadas por esta directora compartida o “pluriempleada”.

Otro indicador relacional para destapar cómo se entrecruzan las elites empresariales y cómo se organiza el poder económico es la propiedad compartida. Si una empresa tiene varios accionistas significativos, estos propietarios comparten intereses en común y establecen una relación de co-propiedad, también denominada propiedad compartida o propiedad en común. Por ejemplo, si la empresa Compañía de Cervecerías Unidas es propiedad de cuatro grandes accionistas – Familia Luksic (53% de las acciones), JP Morgan Chase (13%), Itau Unibanco (9%) y Banco de Chile (9%) –, se establecen enlaces de propiedad entre estos cuatro propietarios. Cuando varios accionistas (o propietarios) controlan el capital accionario de una misma empresa forman enlaces entre ellos ya que acuden conjuntamente a asambleas de accionistas, comparten interés en el crecimiento de la empresa y preocupación por el valor de sus acciones. El estudio de los accionistas de las grandes empresas de un país permite conocer quiénes son los dueños y también si entre estos propietarios se establecen relaciones por controlar empresas en común. Por tanto, mediante el análisis de los enlaces de propiedad se descubre cómo se organizan y estructuran los dueños de las grandes empresas de un país, también denominada clase capitalista o elites propietarias.

El análisis de las redes de *interlocking directorates* y propiedad ofrece la oportunidad de comprender mejor la cohesión o unión de las elites empresariales, saber quiénes son los actores centrales y qué comunidades existen dentro del poder económico

Chile en particular, se ha caracterizado por tener elites empresariales concentradas y organizadas en grupos económicos. Las investigaciones sobre el sector empresarial y las elites en este país han mostrado el alto grado de concentración económica, especialmente en sectores como el papel o las farmacias, concluyendo que unos pocos grupos económicos controlan y se reparten el negocio de determinados productos⁶. Los estudios académicos y análisis periodísticos ya han mostrado quiénes son los dueños de las grandes empresas de Chile⁷, incluyendo el porcentaje de acciones que poseen en cada empresa⁸. Todos ellos muestran que el control de las grandes empresas chilenas está en manos de un conjunto de familias y grupos económicos o holdings creados en torno a ellas: Luksic, Matte, Angelini, Paulmann, Hurtado-Vicuña y Solari, entre otras. Sin embargo, no es claro si a través de sus directores o participaciones accionariales, las elites empresariales forman una red cohesionada o una comunidad unida, y hasta qué punto coordinan o no sus decisiones y actúan colectivamente. ¿Están estas grandes familias propietarias unidas a través de sus posesiones? ¿Son las grandes empresas de Chile un espacio de encuentro de la elite propietaria? ¿Es la propiedad un mecanismo de unión de las elites empresariales? Mediante la aplicación del análisis de redes para estudiar las elites propietarias en Chile, podemos contribuir a visibilizar el poder económico y discutir sus implicaciones en la captura del estado.

Métodos y datos

Se seleccionaron las 50 mayores empresas en Chile, específicamente las 40 mayores empresas no-financieras a partir de sus ventas, y las 10 mayores empresas bancarias según sus activos en 2015. La clasificación de las mayores empresas fue obtenida a partir de los rankings de la revista América Economía y fue complementada mediante la consulta de datos en la Superintendencia de Valores y Seguros, y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Para la obtención de la información sobre accionistas se consultaron los informes anuales de las empresas ya que ofrecen datos actualizados y confiables. De cada

-
- 6 Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las élites*, Santiago de Chile: Catalonia.
 - 7 Lefort, F. (2010). Business Groups in Chile. En A. M. Colpan, T. Hikino & J. R. Lincoln (Eds.), *The Oxford Handbook of Business Groups* (pp. 387–423), New York: Oxford University Press; Matamala, D. (2015). *Poderoso Caballero. El peso del dinero en la política chilena*, Santiago de Chile: Catalonia; Ossandón, J. & Tironi, E. (Eds.) (2013). *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
 - 8 CEEN (2015). *Ranking de Riqueza de Grupos Económicos*, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Economía y Negocios. Recuperado de <http://negocios.udd.cl/ceen/estudios-y-publicaciones/ranking-de-riqueza-de-grupos-economicos/>

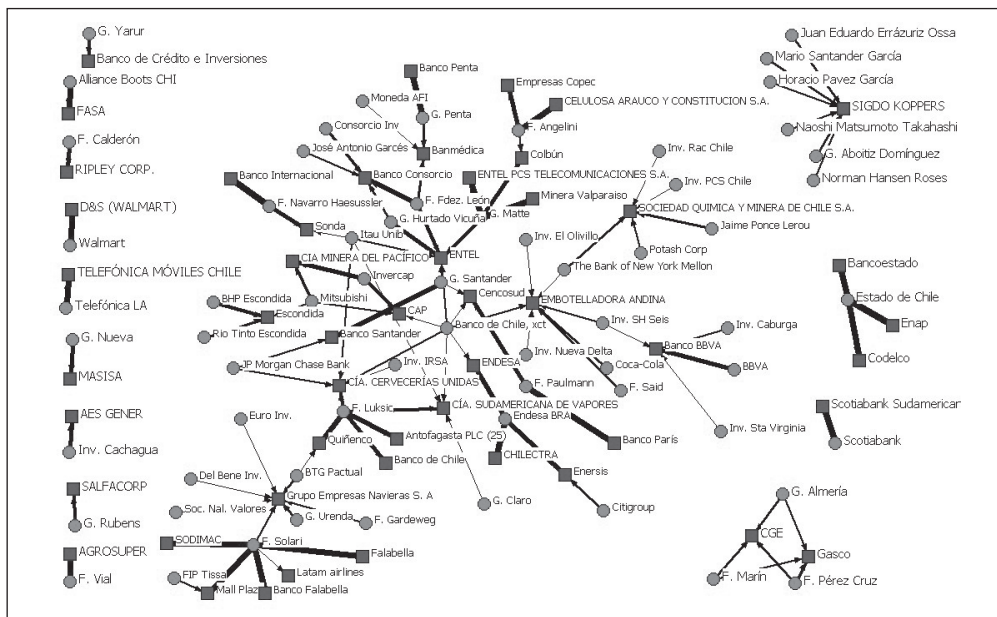
empresa se recolectaron en primer lugar, los nombres de los miembros de la junta directiva, y, por otro lado, los nombres de los accionistas significativos, que definimos como aquellos que poseen más del 4% del total de las acciones de la empresa. Este umbral de propiedad se escogió para evitar incluir a accionistas minoritarios, los cuales tienen menor relevancia en las grandes decisiones estratégicas. Aunque la información proporcionada por las empresas y las superintendencias es transparente, es difícil identificar quiénes son las personas u organizaciones que están detrás de cuentas gestionadas por intermediarios. Tras un trabajo de rastreo y revisión de los informes anuales, se identificaron los propietarios últimos de las empresas, es decir, las familias o empresas que están detrás de sociedades pantalla. Por ejemplo, los accionistas de la empresa Cencosud de Chile (conocida por los supermercados Jumbo) son Inversiones Quinchamalí (20%), Inversiones Latadía (19%) e Inversiones Tato (16%). Pero estas empresas de inversión son controladas totalmente por la familia Paulmann, por lo cual Paulmann es propietaria del 55% de Cencosud. Cuando los nombres de los accionistas no estuvieron disponibles para alguna empresa o la información era incompleta, se incluía otra empresa siguiendo los rankings anteriores. Estos datos fueron procesados y analizados mediante el software de análisis de redes UCINET 6⁹.

Resultados del análisis de redes

En primer lugar, analizamos la red de accionistas y empresas por sus enlaces de propiedad, cuya forma se puede ver en el Gráfico 1. La red de accionistas y empresas está formada por las 50 mayores empresas de Chile (nodos rojos), los accionistas respectivos de cada empresa (nodos azules) y el porcentaje del total de propiedad controlada por cada accionista (líneas). Cuanto más gruesa es la línea, más porcentaje del capital accionario controlan los accionistas. Las 50 grandes empresas en Chile están en manos de 64 accionistas significativos, aquellos con más del 4% de las acciones. Llama la atención que el número de accionistas total es reducido, lo cual indica que la propiedad de las grandes empresas de Chile está en manos de una minoría de entidades, es decir, hay una alta concentración de la propiedad. El hecho de que solo 64 accionistas se repartan la propiedad de las 50 mayores empresas, muestra la poca socialización o distribución de la propiedad empresarial en Chile.

9 Borgatti, S. P., Everett, M. G. & Freeman, L. C. (2002). *Ucinet for Windows. Software for Social Network Analysis*, Harvard: Analytic Technologies.

Gráfico 1. Red de accionistas y empresas (2-modos)



Nodos cuadrados: empresas; **nodos circulares:** accionistas; **líneas y grosor:** el porcentaje del total de propiedad controlada por cada accionista.

Las empresas que más propietarios tienen son Embotelladora Andina (7), Grupo Empresas Navieras (7), Sigdo Koppers (6) y Entel (6). Entre los propietarios de Embotelladora Andina se dan cita: Familia Said, Banco de Chile, The Bank of New York Mellon y Coca-Cola. Algunos de los propietarios que coinciden en la empresa Grupo Empresas Navieras son: Familia Solari, Grupo Urenda, Familia Gardeweg y BTG Pactual. En la empresa energética Entel concurren accionistas como Fernández León, Grupo Matte, Hurtado Vicuña, Grupo Santander e Itau Unibanco. Algunas de las grandes familias empresarias de Chile y entidades financieras extranjeras interactúan entre sí y comparten intereses al tener propiedades en común.

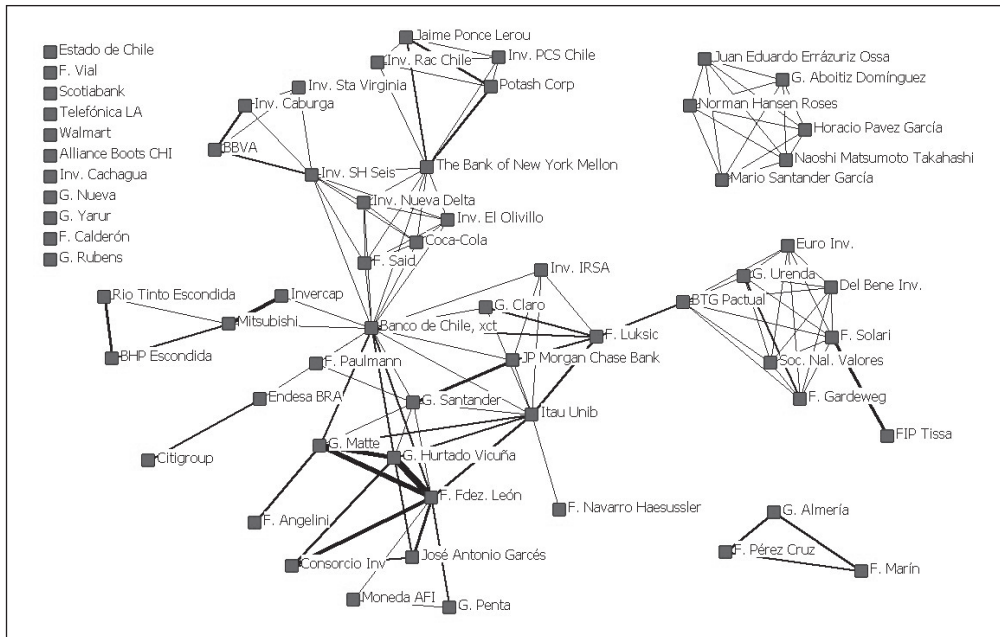
Por otro lado, hay empresas con un solo gran propietario. Son las empresas controladas 100% por una sola empresa matriz, por ejemplo, Alliance Boots es dueña del 99% de Farmacias Ahumadas (FASA). También hay algunas familias dueñas de una gran parte de la empresa, como la Familia Vial que controla más del 65% de Ripley Corp. El resto de acciones de Ripley Corp están en manos de pequeños inversores, sin suficiente capital accionarial como para influir en la dirección de la empresa.

Los accionistas poseen paquetes accionariales en 1,7 empresas en promedio¹⁰. De los 64 accionistas significativos de las empresas de Chile, 41 tienen propiedad en una sola empresa. Los otros 23 accionistas significativos invierten en varias de las grandes empresas. Algunos como Banco de Chile controlan acciones en 7 de las 50 mayores empresas de Chile. La Familia Solari tiene participaciones accionariales en 6 de las 50 grandes corporaciones. La familia Luksic participa en el capital accionarial de 5 de las 50 grandes empresas. Saber cuántas empresas tienen los grandes accionistas nos señala su capacidad de influencia, por lo que las familias Luksic y Solari son actores centrales en la red debido a su diversificación de inversiones en las grandes empresas chilenas.

A continuación, para conocer el grado de unión de los grandes accionistas de las empresas e identificar los conectores o actores claves, se analiza la red entre los grandes accionistas según propiedades en común. En el gráfico 2, los nodos representan los accionistas de las grandes empresas y las líneas y su grosor indican el número de empresas que comparten los accionistas conectados. De los 64 grandes accionistas de las empresas chilenas, 11 de ellos no tienen ningún enlace de propiedad, están aislados en la red, es decir, solo invierten en una empresa, y en esa empresa son el único accionista significativo. Los otros 53 grandes accionistas establecen enlaces de propiedad entre sí. De estos 53 accionistas conectados, 44 forman un gran componente. Por tanto, la mayoría de los accionistas de las grandes empresas de Chile están vinculados entre sí por tener propiedades en común.

10 desviación estándar = 1,3

Gráfico 2. Red entre grandes accionistas por compartir acciones de grandes empresas



Nodos cuadrados: propietarios; **líneas y grosor:** número de empresas que comparten los accionistas conectados

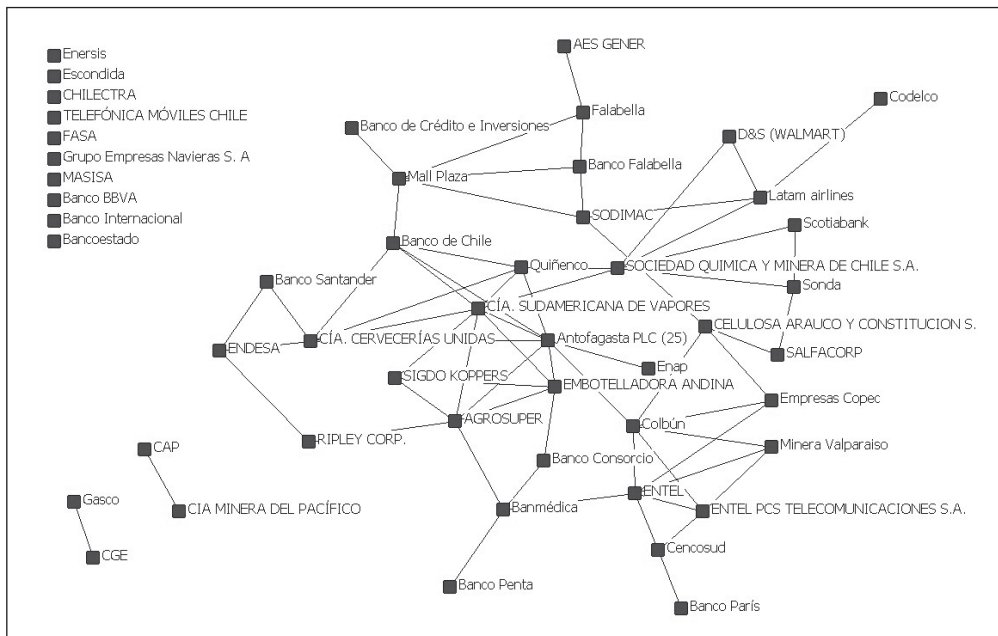
Para saber quiénes son los conectores, es decir, aquellos accionistas que están teniendo una posición central en la conexión de la red, analizamos el indicador de intermediación. Este indicador de redes calcula la cantidad de veces que un nodo está en los caminos de conexión de otros nodos. Por ejemplo, si una empresa ayuda a conectar solo a dos actores, su valor de intermediación es 1.¹¹ Los propietarios con un valor de intermediación más alto son Banco de Chile (610), Familia Luksic (281), BTG Pactual (252) y The Bank of New York Mellon (156). Estos propietarios son los principales conectores o puentes que hacen que se forme un gran componente o comunidad capitalista. Estos conectores son, a excepción de la familia Luksic, entidades financieras bancarias, dos de ellas extranjeras. El Banco de Chile es propiedad de la familia Luksic, aunque también gestiona acciones de terceros. La familia Luksic controla diversas empresas del sector minero, financiero y medios de comunicación en Chile. BTG Pactual es un banco de inversión brasileño. The Bank of New York Mellon es una corporación

11 Para el cálculo de la intermediación analizamos la red de propietarios de 1-modo (accionistas x accionistas), donde los nodos son los accionistas y las líneas representan las empresas.

financiera de EEUU, y tiene participaciones en cientos de empresas alrededor del mundo. Por tanto, la conexión de las elites propietarias en Chile se logra por la inversión de bancos, algunos de ellos extranjeros.

Por último, analizamos la red de directores de las grandes empresas. De las 50 mayores empresas de Chile, 40 están conectadas entre sí por compartir directores. Y 36 de estas 40 empresas forman una red cohesionada (Gráfico 3). La mayoría de las empresas sin enlaces directivos son corporaciones de capital accionario extranjero, como Banco BBVA, Telefónica, Banco Internacional, Enersis, y su subsidiaria Chilectra, Minera Escondida, Fasa o Masisa. Esto sugiere que las elites de las empresas extranjeras que operan en Chile no pertenecen al círculo de poder central, conformando una elite separada.

Gráfico 3. Redes de directores de las 50 empresas más grandes.



De las 40 empresas conectadas por compartir directores, aquellos con mayor centralidad son Antofagasta PLC, Cía. Sudamericana de Vapores, Banco de Chile (las tres del grupo Luksic), Colbún (grupo Matte), Soquimich (Ponce Lerou), Mall Plaza (familia Solari), y Celulosa Arauco y Constitución (familia Angelini). La familia Luksic se convierte en el "cohesionador" de las elites empresariales chilenas ya que tienen más directores en otras empresas, y porque sus empresas, a su vez, conectan a más empresas.

Principales observaciones del análisis de redes

Solo 64 grandes accionistas se reparten el control de las grandes empresas en Chile. Una gran parte de estas elites propietarias en Chile están conectadas entre sí por participaciones en común en las grandes empresas del país. Los grandes accionistas de las empresas son grupos económicos de origen chileno y hay varias empresas extranjeras propietarias, las cuales tienen participación en corporaciones chilenas. Las empresas se convierten en espacios de interconexión de grandes accionistas chilenos y extranjeros. Mediante la co-propiedad o propiedad en común se establecen redes que crean intereses conjuntos y colectivos. La apertura de la economía chilena y el crecimiento de las empresas chilenas en las últimas décadas las convierten en un objetivo de entidades financieras estadounidenses, brasileñas y españolas, entre otras.

Las entidades o corporaciones financieras ocupan un espacio clave dentro de las elites propietarias en Chile. Ello influye en las decisiones tomadas por las grandes empresas, cuya preocupación pasa de estar centrada en la mera producción y los *stakeholders*, a estar focalizada en la maximización del valor de las acciones. Esta financiarización de las elites propietarias ha ocurrido desde hace más de un siglo, como muestran investigaciones sobre redes de elites realizados en Alemania¹². La diferencia entre el capital financiero del siglo pasado y el actual es que hoy en día para influir a las empresas no es necesario controlar toda la empresa. Las entidades financieras extranjeras en Chile tienden a controlar solo una parte “pequeña” de las empresas. Por ejemplo, el banco inversor The New York Bank Mellon tiene participaciones accionariales en cientos de empresas alrededor del mundo, y en la mayoría de las ocasiones controla alrededor del 5% de las acciones de las empresas¹³. Mediante “pequeñas” participaciones significativas, los inversores consiguen voz y voto en las asambleas de accionistas, tienen capacidad de nombrar a directores y sobre todo pueden influir en decisiones claves de las empresas. Por tanto, la diversificación de inversiones accionariales (controlar muchas empresas) permite a las elites propietarias influir el tipo de forma de hacer negocios y el tipo de capitalismo que se desarrolla en un país.

El análisis de redes aplicado al estudio de la propiedad de las grandes empresas ha permitido descubrir que existen puentes y conexiones entre los grupos económicos que controlan las empresas. Aunque el rol de los grupos

12 Hilderfing, R. (1910). *El capital financiero. Un estudio sobre el desarrollo reciente del capitalismo*, Londres: Routledge & Kegan Paul; Jeidels, O. (1905). *Grandes bancos para la industria con especial atención a la siderurgia*, Leipzig: Duncker & Humblot.

13 Vitali, S., Glattfelder, J. B. & Battiston, S. (2011). The Network of Global Corporate Control. *PLoS ONE*, 6(10), e25995. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995> (02/10/2019).

económicos familiares es central en la economía chilena –como lo han mostrado otros estudios–, sería un error concluir que no existen fuertes vínculos entre los distintos grupos y familias. Nuestro análisis de las redes de propiedad demuestra la configuración de supra-grupos o comunidades capitalistas. Los grupos económicos, al tener participaciones conjuntas en diversas empresas, extienden el control de sus propios grupos, pero también les permite formar conexiones con otros grupos y propietarios. La (multi) propiedad se convierte en un mecanismo de unión de las elites propietarias. La estabilidad de las elites empresariales chilenas, la alta concentración económica y sobre todo la baja circulación de las elites puede ser explicada por estas redes unidas que mantienen los grandes propietarios en Chile. Las elites empresariales en Chile parecen tener un alto grado de connivencia, lo que puede favorecer los procesos de influencia o captura del estado. Futuras investigaciones deberían dirigirse a entender y demostrar los efectos de la cohesión de las elites propietarias en asuntos como el desarrollo y la desigualdad ya que la organización de una minoría puede condicionar el bienestar la mayoría.

Conclusiones

Varios estudios han mostrado un claro empeoramiento de la percepción e incidencia sobre la corrupción en Chile, el que es particularmente intenso a partir de los primeros años de la década de 2010. Los estudios revisados en este informe además desmienten parte de la narrativa sobre la excepcionalidad chilena en cuanto a niveles de corrupción muy bajos o inusuales en el contexto latinoamericano. Si bien es efectivo que, junto con Uruguay, Chile exhibió niveles de corrupción percibida bajos entre las décadas de los 1990s y 2000s, un análisis más detallado de los datos ofrecidos por varias fuentes muestra que el desempeño de Chile en indicadores de incidencia lo asemeja a otros países de la región, como Argentina, Perú y Colombia. Además, aunque en el contexto de la OCDE Chile no ocupa las últimas posiciones en percepción de gravedad de la corrupción, su desempeño es todavía mediocre —el país se sitúa ligeramente por debajo del promedio de este grupo de países.

Un análisis detallado de las conexiones que forman las grandes empresas, revela una estructura muy cohesionada en la que el rol de los grupos familiares (con un rol preponderante del grupo Luksic, pero también de otros grupos como Solari) se entrelaza con redes supra-familiares de propiedad y alta gestión de empresas. En el informe hemos mostrado una alta concentración de la propiedad de las grandes empresas, las cuales son controladas por solo 64 grandes accionistas. El capital extranjero se hace presente a través de la presencia de entidades financieras del exterior, quienes comparten propiedad con accionistas chilenos. Entre las empresas que carecen de conexiones con la red principal del poder económico nacional, se encuentran principalmente filiales de multinacionales (como el grupo Alliance Boots, que posee FASA, y Walmart, dueña de D&S). Por último, un tercio de los accionistas de las 50 empresas más grandes posee participaciones accionariales en más de una empresa, destacando aquí, otra vez, los nombres de las grandes familias. Además, la mayoría de los accionistas de las grandes empresas de Chile están vinculados entre sí por tener propiedades en común. Incluso, las grandes empresas están unidas por compartir directores, lo que enfatiza aún más la cohesión del poder económico chileno.

La unión de las elites empresariales no es un problema en sí mismo, pero puede resultar nocivo para combatir la corrupción sino es controlado por el Estado. La cohesión de las elites empresariales puede favorecer proceso de negociación colectiva entre el Estado, las empresas, y los actores sociales (como los sindicatos) y en algunos países, como en España durante las décadas de 1980 y 1990, sirvió para emprender inversiones conjuntas que favorecieron el desarrollo de infraestructuras y de la economía. Sin embargo, si la cohesión de

las elites empresariales no es combinada con instituciones fuertes de regulación del mercado y/o con una activa sociedad civil, puede derivar en prácticas de captura del estado y aumento de la corrupción. La cohesión sin contrapesos de las elites potencia una organización de los intereses empresariales desvinculada de los intereses públicos, como lo atestigua el caso de España durante las décadas del 2000 y 2010, o El Salvador durante las décadas de 1990 y 2000.

En Chile, los altos niveles de concentración y cohesión de las grandes empresas, así como sus fuertes vínculos sociales (que no analizamos en profundidad en este informe, pero que otras investigaciones han estudiado), sugiere que ciertas prácticas, incluyendo las ilegales, pudieran estar más difundidas de lo que comúnmente se ha sostenido. Por tanto, la alta concentración de la economía –la falta de socialización de la propiedad– puede ser visto como un factor nocivo, que facilita la difusión de prácticas ilegales o no éticas, y de conductas monopolísticas, colusión y cohecho. El combate a la corrupción implica también el combate contra la concentración de la economía.

Bibliografía

CEEN (2015). *Ranking de Riqueza de Grupos Económicos, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Economía y Negocios*. Recuperado de <http://negocios.udd.cl/ceen/estudios-y-publicaciones/ranking-de-riqueza-de-grupos-economicos/>

Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture. A Review, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), pp. 203–225. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013> (01/10/2019); Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima: Oxfam.

Hilderfing, R. (1910). *Das Finanzkapital. Eine Studie zur jüngsten Entwicklung des Kapitalismus [Traducido como: Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalist Development, El capital financiero. Un estudio sobre el desarrollo reciente del capitalismo]*, Londres: Routledge & Kegan Paul;

Jeidels, O. (1905). *Grossbanken zur Industrie mit besonderer Berücksichtigung der Eisenindustrie [Traducido como: Grandes bancos para la industria con especial atención a la siderurgia]*, Liepzig: Duncker & Humblot.

Lefort, F. (2010). Business Groups in Chile. En A. M. Colpan, T. Hikino & J. R. Lincoln (Eds.), *The Oxford Handbook of Business Groups* (pp. 387–423), New York: Oxford University Press

Matamala, D. (2015). *Poderoso Caballero. El peso del dinero en la política chilena*, Santiago de Chile: Catalonia;

Mizruchi, M. S. (2013). *The Fracturing of the American Corporate Elite*. Cambridge: Harvard University Press.

Ossandón, J. & Tironi, E. (Eds.) (2013). *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las élites*, Santiago de Chile: Catalonia.

Transnational Institute (2018). *Contrapoderes. Estado del Poder 2018*. Amsterdam. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/estado-del-poder-2018> (01/10/2019).

Vitali, S., Glattfelder, J. B. & Battiston, S. (2011). The Network of Global Corporate Control. *PLoS ONE*, 6(10), e25995. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995> (02/10/2019).

Sitios web y bases de datos:

Transparencia Internacional: www.transparency.org

Enterprise Surveys, Banco Mundial: <http://www.enterprisesurveys.org>

Latinobarometro: www.latinobarometro.org

Revista América Economía: <https://www.americaeconomia.com/>

Superintendencia de valores y seguros: www.cmfchile.cl

Superintendencia de bancos e instituciones financieras: www.sbif.cl

Esclavos del dinero: coerciones financieras al proceso democrático argentino

Por Pedro Biscay

I. El planteo general del problema

El financiamiento de los partidos políticos se ha transformado en una herramienta eficaz para que multinacionales, bancos, fondos de inversión y personas de altos ingresos, se vuelvan más poderosos. La fortaleza y concentración del poder económico se nutre de diferentes fuentes y procedimientos relacionados con la presencia de grupos de presión dedicados a torcer a su favor regulaciones comerciales y financieras o a incidir en la adquisición de medios de comunicación dedicados a controlar la información y opinión pública.

El dinero privado aplicado al financiamiento de la política, facilita la compra de voluntades sobre candidatos en campañas, políticos en ejercicio, gobiernos electos y funcionarios del sistema de justicia y las fuerzas de seguridad. La finalidad que está por detrás de las diversas fuentes de fondeo financiero procedente de particulares, es garantizar negocios realizados en el entramado público - privado, tal como quedó demostrado a partir de las revelaciones del caso Odebrecht, en donde se pudo demostrar que una corporación económica, ligada a inversiones estratégicas en los principales países de la región, pagó sobornos a funcionarios y candidatos de las principales fuerzas políticas, desatando una conmoción que impactó negativamente sobre la reputación del sistema político en su conjunto¹.

Los acontecimientos que provocaron, primero la destitución parlamentaria de Dilma Rousseff y luego el encarcelamiento de Ignacio Lula Da Silva, ambos sobre la base de acusaciones ligadas a su supuesta participación en casos de corrupción, permitió visualizar que la penetración del dinero privado en política debilita el

1 Algunos países -por ejemplo Perú- están avanzando fuertemente en litigios orientados a desentrañar las tramas de corrupción y establecer pautas de responsabilidad civil y penal en contra de la compañía, mientras que en otros -Argentina- no se han logrado obtener los resultados deseados por las fuertes presiones políticas ejercidas para frenar las investigaciones.

proceso democrático y condiciona la vigencia del Estado de Derecho. La crisis desatada en torno a estos dos acontecimientos políticos, marcó la emergencia en el campo político de expresiones y agendas de gobierno ligada a los intereses de las grandes corporaciones económicas y pequeñas elites enriquecidas. Ambos segmentos representan un reducido cúmulo de grandes fortunas privadas, mayoritariamente concentradas en paraísos fiscales y sociedades off shore². Dentro del programa de gobierno de estos sectores, la reforma laboral, la apertura comercial y la desregulación financiera forman vectores centrales, cuya incidencia directa no hace más que aumentar las condiciones de desigualdad social.

Al mismo tiempo que este proceso tiene lugar en varios países de la región, las experiencias de gobiernos populares y progresistas fueron rápidamente desmanteladas poniendo fin a importantes conquistas sociales y derechos adquiridos. Esta rápida reversión en el campo de las políticas públicas, refleja que las transformaciones iniciadas por estos gobierno no lograron consolidarse con suficiente solidez, al tiempo que indicadores sociales relevantes como las mediciones de pobreza tampoco sufrieron fuertes mejoras. Luego de una década de gobierno populares, la desigualdad social sigue siendo uno de los principales problemas de la región junto con la violencia y el crimen organizado. La falta de respuesta en estas materia, está causando una crisis de legitimidad política canalizada hábilmente por los candidatos ligados al poder económico. Son estos candidatos quienes plantean soluciones y recetas políticamente asépticas, revestidas de un cariz tecnocrático que despolitiza la vida pública y arroja al olvido el sentido histórico de las prácticas sociales.

Frente a este escenario, las fuerzas y expresiones políticas ligadas a los sectores populares, no lograron construir plataformas políticas que planteen soluciones de fondo a los problemas que el poder económico está generando en términos de desigualdad y violencia social. El temor al establishment dificulta proponer alternativas suficientemente claras y con proyecciones de transformación en el mediano y largo plazo³. Ligados a los debates de las más variadas y cambiantes coyunturas, se produce un aplazamiento de estos proyectos de fondo que los países de la región necesita en al menos cinco temas: a. justicia, economía, tierras, integración financiera, corrupción y financiamiento político.

2 De acuerdo con el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), los datos de la Posición Internacional de Inversión (PII) para el tercer trimestre de 2017, ofrecen estimaciones defuga de capitales del país por el orden de 262.343 mil millones de dólares. Esta medición refleja un piso conservador frente a otros estudios que dan cuenta de un monto cercano a los 500.000 millones de dólares fugados hacia paraísos fiscales (Tax Justice Network)

3 Para una crítica en este mismo sentido, véase en este sentido la entrevista "el candidato sin techo" realizada a Guilherme Boulos del Movimiento de Trabajadores sin Tierra, por Bruno Levy y Mario Santucho, publicada en Revista Crisis #33 - Mayo Junio 2018.

En relación a este último aspecto, las páginas que siguen buscan replantear los ejes principales de la cuestión, asumiendo que el principal desafío de cualquier proyecto popular de gobierno, exige redefinir de manera muy clara el modelo de financiamiento de la actividad política y las maneras en que se establecen los vínculos con el poder financiero global y sus representaciones locales. El principal riesgo de eludir el debate de esta cuestión es reproducir las lógicas de la corrupción y la aceptación pasiva de formas de financiamiento con origen de fondos desconocidos. Y el real efecto de esas consecuencias negativas no reside en el plano de la moralidad política, sino en la posibilidad de una propuesta verdaderamente emancipatoria de factores de poder real.

Si las fuerzas del campo popular desean un proyecto de liberación de cualquier forma de opresión de factores ligados a la acumulación de capital, necesariamente deben discutir que clase de problemas representa el dinero en la esfera política. Este es el principal desafío democrático por venir en los tiempos futuros. No hacerlo es reproducir las condiciones de esclavitud y sumisión de la política al dinero, sea en la forma de financiamiento de campañas o de gestación de negocios a costa de los intereses de la mayoría de la población. El dinero se ha transformado en el principal enemigo de los pueblos.

Tres grandes interrogantes exigen respuesta en este sentido. Primero sí es o no admisible continuar sosteniendo un modelo basado en el financiamiento privado de la política. Segundo, si bajo la expansión de la financierización de la economía y la vida social, es viable estimular la innovación financiera y el desarrollo de negocios basados en el mercado, dejando en un segundo plano el carácter de servicio público que debe tener el sistema financiero, tanto en relación con los objetivos de estabilidad financiera, como en la orientación del crédito y, sobre todo, la protección del ahorro de los depositantes. En tercer lugar, si las organizaciones del campo popular que hoy reciben fondos de programas sociales del estado, deben o no, generar sus propios circuitos financieros a fin de alcanzar niveles de autonomía mayor respecto del campo burocrático estatal.

Las páginas que siguen aproximan estos problemas.

II. El punto de vista institucional

Durante los años ochenta Argentina no contaba con ningún marco jurídico para regular la actividad financiera asociadas con el costeo de las campañas políticas. Poco se sabía del origen de los fondos y de los condicionamientos impuestos por quienes realizaban desembolsos de dinero en procesos electorales. Se estima que la contratara de estos fondos fueron las concesiones contractuales

y de obra pública, generadas en favor de las empresas que edificaron sus fortunas a costa del erario público. En los primeros años de la transición democrática, se hicieron algunos intentos aislados por fijar regulaciones en la materia, pero fueron velozmente desechados por el fuerte lobby de sectores empresarios, que basaron sus estrategias de negocios en el manejo de fondos públicos, la estatización de la deuda externa y la fuga de capitales.

Durante los años noventa, el discurso anti - corrupción empezó a tomar forma impulsado, de un lado, por sectores ligados al proceso de reforma del Estado y privatización de empresas públicas. Estos sectores promovían la idea de que un estado sobredimensionados era un factor propicio para la corrupción y la ineficiencia de las políticas. La propuesta de replegar el Estado y dejar en manos del mercado los denominados servicios públicos, traería virtuosismo y eficiencia en la gestión pública. Alicia Calvo⁴, logró demostrar -en un texto fundacional- que durante esos años el aparato de estado había sido fuertemente capturado por el poder económico. Otros trabajos claves en ese sentido, como por ejemplo la investigación Robo para la Corona⁵, el Poder Económico durante los años ochenta⁶, reflejaron que detrás de los funcionarios corruptos había empresas corruptoras, de modo que más que un problema de moralidad o desvío funcional, la corrupción respondía a una estrategia de negocios, una de las características definitorias del patrón de acumulación del poder económico.

Esta interpretación dividió aguas. De un lado, quienes formaron parte del conjunto de programas apoyados por el Consenso de Washington, y del otro, quienes pasaron a sostener que corrupción era un factor emergente del proceso de acumulación de capital en la región. Frente al desarrollo de agendas de corte institucionalista (transparencia y rendición e cuentas), se formularon agendas ligadas al control del poder económico (control de la evasión tributaria, control de la renta financiera, monitoreo del flujo de capitales, control del proceso de formación de precios, control de las compras públicas, control de las obras

4 Cfr. Calvo, Susana Alicia "El Estado capturado", Buenos Aires, Revista Encrucijadas, Nro. 19, Universidad de Buenos Aires, Mayo 2002

5 Cfr. Verbitsky Horacio, Robo ara la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción, Buenos Aires, 1991.

6 Cfr. Azpiazu, Basualdo, Khavisee, El nuevo poder económico en la Argentino de los años 80. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2004. En la introducción a la edición definitiva del libro, originalmente publicado en abril del año 1989 (Colección Nueva Información, editorial Legasa), sus autores formulan afirmaciones que, aún hoy, continúan guardando toda su vigencia: "... la sociedad argentina transita desde hace varios años por una crisis heterogénea y desigual que en forma creciente ubica en un extremo de la estructura económico social al sector asalariado, con una escasa participación en el ingreso, seriamente desplazado de la actividad productiva y con un sensible deterioro en sus condiciones de vida. En el otro, consolida a una fracción de los grupos dominantes originados en una estructura empresarial integrada y/o diversificada, que aumentaron su control sobre los mercados y tienden a subordinar al Estado en su proceso de acumulación, con lo que adquirieron gran capacidad para determinar el rumbo del proceso económico y social..."

concesionadas, investigación de la delincuencia financiera)⁷. Mientras el primer vector de formulaciones, llevó al desarrollo de los programas de integridad primero y luego a los de asociación público privado, las segundas propuestas, culminaron en la formación de oficinas y agencias ligadas a la investigación del poder económico y financiero⁸.

Bajo este marco de situación, la pregunta específica por el financiamiento de la política, dio lugar en junio de 2002, a la promulgación de la ley 25.600, que estableció que el patrimonio de los partidos políticos se integra con los bienes y recursos autorizados por dicha ley y las respectivas cartas orgánicas partidarias. Asimismo, a lo largo de sus 73 artículos estableció criterios de transparencia, bancarización⁹, trazabilidad¹⁰, reparto equitativo de fondos, publicidad y control previo y posterior sobre el manejo de recursos.

Un aspecto clave de dicha ley fue la prohibición de donaciones anónimas o con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante (art 34). La ley también establecía prohibiciones específicas para el fondeo privado y límites cuantitativos, ambos aplicables al partido, alianza y candidato político y ponía en cabeza de la Auditoría General de la Nación el control financiero de los partidos.

En diciembre de 2006, esa ley fue derogada mediante la sanción de un nuevo marco legal, (Ley 26.215), promulgada en enero de 2007. Este nuevo texto jurídico, introdujo modificaciones sustanciales que debilitaron el enfoque de transparencia y control externo sobre el financiamiento de la actividad política. Específicamente, en el artículo 18 de la ley (y en otros como los artículos 23 y 24), se eliminó a la Auditoría General de la Nación.

Asimismo, el nuevo marco legal derogó el principio previsto en el artículo 37 de la Ley 25.600, que expresamente establecía que "...las prohibiciones y límites establecidos par los partidos políticos en los artículos precedentes obligaba también a los candidatos a cargos públicos electivos..." De este modo, se generó una laguna favorable a la discrecionalidad en el financiamiento.

7 La creación del Centro de Asuntos y Estudios Penales (CAEP) que funcionó en el Banco Central de la República Argentina y fuera disuelto por el ex Presidente de la entidad Javier Gonzalez Fraga. La continuación de este centro fue la creación del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), desde el que se desarrollaron diferentes acciones y políticas ligadas con la investigación del delito financiero.

8 La creación de procuradurías especializadas en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, tal el caso de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de activos - PROCELAC-, es el reflejo del este proceso de formación de políticas públicas orientadas a controlar fenómenos de corrupción desde el punto de vista de la incidencia de mercados criminales en la generación de rentas ilícitas.

9 Cuentas bancarias diferencias para fondos del partido y fondos destinados a campaña.

10 Constancia de operación para campaña electoral.

Por otro lado, la ley limitaba el gasto en efectivo de acuerdo a la constitución de fondos fijos con topes cuantitativos asignados (\$ 5.000.- según artículo 29). Esta norma no admitía el financiamiento privado en efectivo.

Por otro lado, el nuevo marco legal intentó avanzar en aspectos relacionados con la noción de equidad, gasto electoral y competencia entre fuerzas electorales, reflejando un punto de vista sobre el financiamiento político, concebido al modo clásico, es decir como conjunto de pautas regulatorias destinadas a equilibrar la capacidad financiera de cada institución política en el contexto de una contienda electoral.

La ley 26.571 sancionada en diciembre de 2009, modificó Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley Nro. 23.298), introduciendo reformas vinculadas con la reglas de relativas a la democratización de los partidos políticos¹¹ representación política¹², la transparencia y la equidad electoral. En referencia a los problemas de financiamiento, uno de los aspectos principales fue la introducción del artículo 44 bis por el que, expresamente, admitió que las donaciones de personas físicas puedan canalizarse en efectivo¹³. La ley mantuvo abierta la posibilidad de que personas jurídicas efectúen donaciones directamente a los candidatos.

En síntesis, a pesar de haberse introducido algunos criterios vinculados con control del dinero aplicado a la política (origen y aplicación de fondos), el epicentro de estos cuerpos legales es la noción de equidad electoral y algunas reglas de transparencia, que fueron flexibilizadas con el paso del tiempo. Es decir que el postulado teórico inicial que subyace por detrás de estas regulaciones legales es garantizar condiciones óptimas, en términos de competencia entre partidos políticos al momento de una elección. Algunos trabajos comparados en la región muestran el desarrollo legislativo para otros países, poniendo también especial énfasis en esta especial cuestión¹⁴. Este prisma de análisis presupone que la ausencia de criterios regulatorios sobre el dinero utilizado en la política podría generar asimetrías en favor del partido a cargo del manejo de los recursos estatales, limitando las condiciones óptimas del juego competitivo.

11 Puntualmente introdujo el criterio de elección periódica de las autoridades y organismos partidarios.

12 A través de la regulación del mecanismos de elecciones previas abiertas y obligatorias dentro de los partidos.

13 Expresamente el artículo 44 bis establece que "... las donaciones de las personas físicas deberán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante internet, o cualquier otro medio siempre que permita la identificación del donante. Dichas contribuciones deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes. En el informe final de campaña deberá informar la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones..."

14 Cfr. Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina. The Carter Center.

Sin perjuicio que estos enfoques no pierden de vista el costado del problema asociado con transparencia y origen de los fondos, el análisis regulatorio no ha logrado -al menos en el caso Argentino- establecer pautas limitativas suficientemente eficaces para controlar la penetración de fondos ilícitos en las campañas políticas.

De acuerdo a datos suministrados por la Cámara Nacional Electoral, en las elecciones generales del año 2015 participaron seis alianzas políticas a nivel nacional, que compitieron por los cargos de Presidente, Vicepresidente de la Nación y Parlamentarios del Mercosur.

La composición de esas alianzas¹⁵, estuvo conformada por partidos provinciales que competían en las categorías Diputados Nacionales y Parlamentarios del Mercosur (en promedio cuatro alianzas por provincia). El mecanismo de evaluación sobre uso origen y gastos de campaña, se realiza a través de la labor de auditores contables, quienes presentan un informe sobre cada partido o alianza. En los informes se evalúan diferentes aspectos tales como detalle de la información compulsada, cumplimiento de normas relacionadas con prevención de lavado de activos, documentación respaldatoria sobre ingresos originados en donaciones privadas, cruces de información entre aportantes privados identificados por el partido/alianza con la información procedente de las bases de AFIP, verificación sobre existencia de prohibiciones legales relacionadas con donaciones de empresas, documentación de respaldo sobre egreso de fondos, movimiento de saldos de las cuentas abiertas al efecto, auditoría sobre medios de comunicación, y otros.

Cada uno de estos informes culminan con un dictamen en donde se aconseja al Juez electoral de la jurisdicción, su aprobación (o no), en virtud de las objeciones analizadas sobre movimientos de fondos. En caso de ser objetables, los auditores contables aconsejaron la desaprobación del Informe Final de la campaña electoral presentado por la formula objetada.

Luego de confeccionado cada uno de estos informes, el juez electoral competente, emitió una resolución jurisdiccional en la que se hace mérito del informe final y la evaluación realizada por el auditor contable. El juez puede resolver aprobar (o no) la rendición de cuentas que cada alianza partidaria presenta. Asimismo, en aquellos casos en que los informes son judicialmente desaprobados, se corre vista al Ministerio Público Fiscal para que -luego de que

15 Alianza Frente para la Victoria, Alianza Progresista, Alianza Compromiso Federal, Alianza Cambiemos, Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Alianza Unidos por una nueva alternativa.

la resolución adquiera fuerza de cosa juzgada- evaluar el proceder respecto del injustificado origen de los fondos.

En los hechos y en la medida que la predominancia del proceso electoral, se configura sobre la base de alianzas, cada decisión que desapruueba un informe de uso de fondos, da lugar a un prolongando proceso de formulación de recursos de apelación iniciado por los letrados de cada una de los partidos que conforman las alianzas provinciales. De este modo, el estudio sobre el origen de los fondos, se dilata en el tiempo y consagra un modo de proceder, que vuelve prácticamente imposible el control de fondos aplicados a la política.

El estudio de cada una de estas presentaciones y resoluciones judiciales correspondientes a las alianzas que compitieron durante las elecciones del 2015 (PASO, primera y segunda vuelta), reflejo que ninguno de los partidos aprobó los informe sobre manejo de fondos presentados. El sólo hecho de que todos los informes de partidos hayan sido objetados da cuenta del nivel de de ineficacia general del sistema de control de fondos.

El análisis de los informes financieros muestra también aspectos llamativos. Por ejemplo, en el caso de la información presentada por la alianza que, finalmente, ganó las elecciones presidenciales, los auditores pudieron identificar que al menos una suma de dinero cercana a los \$10.207.000,00 procedían de personas físicas relacionadas entre sí por ocupar cargos en empresas privadas, que efectuaron aportes a través de sus directivos, gerentes e incluso empleados¹⁶. Así por ejemplo el caso de la empresa Expreso L. S.A., que destinó fondos a la segunda vuelta electoral para la designación de Presidente propuesto por la Alianza Cambiemos, distribuidos del siguiente modo: a. \$95 mil Director; b. \$95 mil Presidente; c. \$50 mil empleada; d. \$50 mil Directora; e. \$50 mil directora suplente. En otro caso, esta vez la empresa R. S.A., el Presidente aportó \$30 mil, mientras que los empleados lo hicieron por sumas de \$45 mil y \$40 mil respectivamente. En otros casos, las empresas aportantes lo hizo mediante sumas distribuidas por montos equivalentes para cada uno de sus dependientes.

De acuerdo a la ley estos aportes están prohibidos por proceder de una persona jurídica, no siendo admisible hacerlo por medio de sus dependientes. Estos datos ponen en evidencia que las limitaciones establecida en la ley vigente, no logran evitar el financiamiento político, a través de fondos no declarados. Este aspecto, para nada menor es el indicador más consistente, sobre el rol del dinero privado de fuentes no autorizadas, aplicado a la política.

16 Cfr. Informes Nro. 11656, 11657, 12403, 12405, del cuerpo de auditores presentado a la Jueza Federal N°1 con competencia electoral en la Capital Federal, en el marco del expediente C.N.E. 4676/2015.

Estudiar los circuitos financieros de la política, supone al menos hasta aquí identificar fuentes posibles de generación de fondos destinados a la política, que hasta el momento no han sido suficientemente captados por los mecanismos de control institucional.

III. El poder narco y los gobiernos

El poder narco reviste características transnacionales. En América Latina logró transformar reglas de convivencia pacífica y pautas de gobernabilidad en varios estados de la región. La afectación masiva a derechos humanos, las desapariciones forzadas de personas y la violencia institucional son signos característicos en algunos contextos regionales. Si bien esta regla no es generalizable para todos los países de la América Latina, si se puede afirmar que el poder narco tiene capacidad de control territorial y fuerza de negociación con sectores del sistema de justicia, policías y dirigentes políticos. En Argentina, las reproducciones de violencia asociada a este tipo de criminalidad, no revisten la magnitud y gravedad que otros casos de la región, pero aún así es preocupante y requiere de soluciones basadas en derechos humanos, especialmente frente a la escalada de enfrentamientos entre bandas dedicadas a diferentes segmentos del mercado de tráfico (fraccionamiento, transporte, acopio, acondicionamiento, etc.)

Los vínculos entre narcotraficantes y políticos se fundan en garantizar, de un lado el funcionamiento estable de porciones de mercado criminal y protección política para el desarrollo del negocio. A modo de contraprestación, del otro lado, el suministro de fondos -en efectivo y sin registro contable alguno para actividades vinculadas al ejercicio político- cierra un negocio en el que las dos partes pueden estar expresamente implicadas. Rentabilidades criminales a cambio de flujos ilícitos, aplicados al financiamiento político, configuran un circuito monetario que contribuye a expandir el crimen organizado y, a la vez, crear redes de dependencia del sistema político al mundo criminal, cuya consecuencia directa es el impacto en la calidad institucional de la democracia, es decir en el tipo de respuesta que las agencias del estado ofrecen a la población en relación a sus derechos fundamentales. En innumerables causas penales en curso, existen reflejos concretos de episodios que conectan aspectos de la vida cotidiana de bandas narcos con personas insertas en el mundo político y el sistema de justicia, en cualquiera de sus sectores, nacional, provincial o municipal. Estos contactos están motivados en resolver cuestiones particulares de las organizaciones (protección, información, elusión de decisiones judiciales, etc.).

En julio de 2017, el Fiscal General de San Isidro Julio Novo presentó su

renuncia al cargo, luego de haber sido confirmado su procesamiento e iniciado el jury de enjuiciamiento por el delito de encubrimiento de crímenes vinculados con el asesinato de tres colombianos vinculados con el una red de narcotráfico dedicada al transporte y venta de cocanía en España¹⁷. El ahora ex fiscal general mantiene vínculos íntimos con un importante dirigente político, Sergio Massa, ex intendente del Partido de Tigre. En la nota periodística publicada en el diario Página 12 en fecha 16 de octubre de 2016, Horacio Verbitsky expresa "...la participación judicial y policial en ese delito sigue gozando de excelente salud. Gabriel Cabral, oficial de la policía antinarcóticos en las delegaciones de San Martín, Morón, San Isidro, Pilar y San Miguel, acaba de describir esa trama ante la jueza federal Alicia Vence. Refirió dos modalidades: agendada, con el pago de un canon regular al traficante o su abogado, y extorsiva, que consiste en liberar a los detenidos en un procedimiento a cambio de dinero o bienes. Además los oficiales retienen una parte de los estupefacientes para pagar los servicios del confidente que les pasó el dato. Entre los partícipes habituales mencionó al juez de garantías de San Martín, Lucas Oyhanarte, a quien el actual gobierno designó como Fiscal general de Moreno. El policía también señaló al fiscal de investigaciones complejas de San Isidro, Claudio Scapolan, colaborador del fiscal general de esa jurisdicción, Julio Novo. Suspendido en sus funciones hace un año, su juicio político se unificará con el de sus adjuntos Eduardo Vaiani y Fernando Caro, aunque aún no tiene fecha, debido a la fuerte presión del socio oficialista en la cruzada moralizadora, Sergio Massa. Invocando una denuncia telefónica anónima a la policía de Quilmes, que se demostró inexistente, Scapolán ordenó un procedimiento en Moreno, donde se secuestró casi media tonelada de cocaína. El Tribunal Oral Federal 5 de San Martín declaró nulo lo actuado y ordenó investigarlo a él y procesar a los seis policías que intervinieron ya que "en esa puesta en escena dolosamente montada participó personal de una dependencia policial con sede en Quilmes respecto de un hecho ilícito que tuvo lugar en Moreno, es decir en el otro extremo del conurbano, con la intervención de un fiscal de la justicia penal ordinaria de San Isidro", cuando el transporte de estupefacientes es de exclusiva jurisdicción federal. Hasta ahora, Scapolan ha sido un intocable, porque durmió una denuncia contra el primo inteligente Jorge Macrì, por la compra a sí mismo de vehículos para el municipio de Vicente López. El Hada Buena y su ministro de Justicia, Gustavo Ferrari, también enviaron al senado el pliego para integrar un Tribunal Oral de San Isidro de otro miembro del grupo de Novo, el secretario de fiscalía de Pilar Alberto Gaig, denunciado por tres colegas ante la Procuradora María Falbo por trato insultante y violento (a

17 cfr. <https://www.pagina12.com.ar/48466-renuncio-julio-novo>

uno de ellos, Carlos Washington Palacios llegó a tomarlo del cuello y apretarlo contra la pared), quien dijo podía permitírselo porque contaba con la protección de Vaiani y Mariana Busse (ex secretaria de Novo y esposa del defensor que negoció la entrega de Ibar Pérez Corradi, Carlos Broitman). Gaig también tiene varias denuncias por pedir dinero para resolver causas, haciéndose pasar por el fiscal Marcos Petersen Victorica, otro de los que lo denunció. Falbo lo trasladó a la misma fiscalía que debía investigarlo, en el feudo tigrense de Massa. Todo queda en familia y las mafias contentas... ”

La confluencia entre el narco y el sistema de justicia también está presente en el ámbito de la defensa pública, a la que han ingresado en calidad de defensores oficiales ex abogados vinculados con el organizaciones dedicadas al transporte de drogas. Así el caso del defensor Jachesky vinculado con la investigación conocida carbón blanco y actualmente a cargo de la defensoría oficial de Presidente Roque Saenz Peña, Chaco, según dan cuentas notas que informan sobre el allanamiento producido en esas dependencia en el marco de causas judiciales abiertas por la investigación de operaciones de trafico de drogas¹⁸.

El caso del intendente de Paraná, Sergio Varisco, también es significativo de los vínculos entre narcotraficantes y política. El dirigente político está actualmente procesado por narcotráfico a raíz de la comprobación de su participación en operaciones de financiamiento de operaciones de narcotráfico realizadas por un narco local, Daniel Celis, quién utilizaba recursos del municipio para el reparto de la mercadería ilícita y el fondeo de otras actividades ligadas con la comercialización de estupefacientes. En el caso también fueron procesados un concejal y la funcionario a cargo de secretaría de seguridad del municipio.

La principal inversión del mundo narco es la compra de voluntades políticas y judiciales porque permite un reaseguro que reduce los riesgos de interceptación de operaciones ilícitas. Desconocer estos vínculos, es peligroso para la continuidad del juego democrático pero también para la paz social. Por eso no puede pasarse por alto la necesidad de desarrollar controles exhaustivos sobre las fuentes del financiamiento de las campañas políticas y, especialmente el conocimiento efectivo respecto de la identidad y perfil patrimonial de sus aportantes.

IV. Aportes fantasmas y robo de identidad vinculado al financiamiento político

A raíz de un informe periodístico realizado por Juan Ignacio Amorín en el portal www.eldestapeweb.com, se pudo identificar una maniobra relacionada

18 cfr. <http://www.diariochaco.com/noticia/allanaron-el-domicilio-y-la-oficina-del-defensoroficial-ndeg-2-de-saenz-pena>

con el desarrollo de un esquema de financiamiento ilegal de la política, utilizado por la alianza gobernante en las elecciones de medio término que tuvieron lugar en octubre de 2017.

La maniobra consistió en falsificar información financiera y generar aportantes falsos, utilizando identidades usurpadas con la finalidad de poner en circulación sumas de dinero en efectivo, que representarían -según datos de la propia Cámara Nacional Electoral- el 89% del total del financiamiento utilizado por la fuerza política oficialista¹⁹.

En el caso, al menos hasta el momento, se han identificados cerca de 4800 aportantes fantasma, cuya identidad fue tomada indebidamente de diferentes base de datos que reúnen información sensible y cuya administración está en manos del Jefe de Gabinete de Ministro de la Nación y otras oficinas específicas del Estado Nacional. Estos listados tienen en común que forman parte de nóminas de beneficiarios de planes sociales como "Argentina Trabaja" o "Ellas Hacen", es decir se trata de aportantes que conforman el segmento de personas más vulnerables y excluidas de la sociedad. Este segmento de personas carece de capacidad de financiamiento de actividades vinculadas con la política, sencillamente porque carecen de capacidad de financiamiento de sus propias condiciones de vida.

Los cálculos relacionados con los montos involucrados a través de este mecanismo refieren a sumas que oscilaría en torno a los 43 millones de pesos, distribuidos en \$ 22.290.000 vinculados con el financiamiento de la campaña del candidato oficialista a senador por la Provincia de Buenos Aires y 20.855.000 para la candidata oficial al cargo de diputada por la misma provincia.

Pero además del uso de aportantes fantasma a través de la manipulación de datos sensibles sobre beneficiarios de planes sociales, la alianza de gobierno, asignado arbitrariamente aportes como si hubiesen sido efectuados por personas que efectivamente ocuparon cargos políticos dentro de la propia fuerza de gobierno.

Todo este mecanismo, utilizado en las últimas elecciones políticas de medio término (octubre de 2017)²⁰, refleja una sumatoria de operaciones destinadas a lavar dinero de procedencia ilícita a través del financiamiento de campañas políticas. El instrumento utilizado, conjuga actividades de manipulación de información sensible con la simulación de pequeñas donaciones. La ilicitud de

19 Solo a los fines de tomar dimensión de la magnitud de la maniobra, la principal fuerza política opositora utilizó fondos en efectivo en no más del 2.7% del financiamiento de la campaña.

20 Los informes de auditores de la Cámara Nacional Electoral también han identificado el mismo procedimiento de simulación de aportes en los informes presentados por los responsables de la alianza gobernante.

estos fondos podría proceder tanto del narcotráfico, como de recursos criminales originados en la trata de personas, de la evasión tributaria, pero también de sobrepuestos vinculados con obras y contratos públicos. Aunque también los fondos podrían proceder de fondos genuinos de empresas cuya identidad se prefirió no hacer pública.

V. El gobierno de las finanzas y el control de la democracia

Giulio Sapelli²¹ estudia la racionalidad política que subyace al modelo de corrupción italiana, descubierto en torno al maní pulite. Sostiene que el elemento fundacional de la corrupción son las empresas en el sentido que poseen la fuerza necesaria para generar mecanismos de inclusión/exclusión y, por tanto, performar la dinámica de funcionamiento del mercado en el que toman parte directa. A través de mecanismos que vinculan diferentes expresiones del monopolio u oligopolio, ciertas empresas adquieren ventajas competitivas sobre otras. Regulaciones ajustadas a la medida de un modelo de negocio, privilegios tributarios, exenciones técnica en materia aduanera o, directamente, evasiones fiscales, contrabando y lavado de dinero vinculado con fondos de procedencia ilícita, conforman una de las principales manifestaciones que involucran la dimensión ilegal de las economías. La corrupción no es más que un instrumento, un mecanismo que enlaza la economía con la política, volviendo a esta última un mercado en si mismo: el mercado de compra/venta de voluntades, de decisiones públicas, instrumentado a través de diversos canales que incluyen desde la extorsión, el uso ilegal de sistemas de inteligencia, recursos monetarios diversos, dádivas u otros métodos orientados a torcer la condición de universalidad de una política pública (es decir, sustituyendo mecanismos de asignación impersonal por modos de distribución discrecional), a través de actos administrativos diseñados a medida de un interés particular.

La forma más eficiente en que un sistema de corrupción se desarrolla es el cártel, es decir la constitución de reglas comunes sobre cuanto y cómo producir, cuando distribuir y a que precio hacerlo. Llamativamente, pocas veces el término corrupción parece asociado a la idea de colusión, es decir de un pacto común entre empresas en torno a la compra de decisión pública.

Durante años el discurso sobre corrupción ha estado asociado con dosis de moralismo cuya única solución era una dosis opuesta de virtuosismo. Nada de

21 Cfr. Cleptocracia. "El mecanismo único de la corrupción entre la economía y la política". Ed. Losada. Noviembre de 1998, Buenos Aires, Argentina.

esto explica el corazón del fenómeno corrupto, que no es otro que la generación de ganancias ilegales a través de la captura del Estado. Por esa razón, detrás de cualquier gobierno -sobre todo en los momentos de cambio de gestión- las empresas renuevan la vivencia de esas reglas mediante el financiamiento político. Verdaderas formas de poder invisible están por detrás del gobierno que las empresas imponen sobre público, a través del mecanismos del financiamiento.

En Argentina, el ámbito donde este proceso se vuelve más sutil y agudo, es en el lazo institucional que el poder económico concentrado, principalmente bancos generaron con los reguladores del mercado de financiero. La captura del aparato estatal por parte del poder económico financiero, está atravesado por tramas de historicidad que persisten a lo largo del tiempo. Así, el llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), ubicó en áreas claves del Estado a los principales cuadros civiles con capacidad de decisión sobre la política monetaria, el mercado de capitales, el comercio exterior y la política crediticia. Alfredo Diz ocupó la presidencia del BCRA, entre los años 1976 y 1981. Anteriormente había ejercido el cargo de Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. Guillermo Klein ejerció como Secretario de Programación y Coordinación Económica (1976-1981), aunque en realidad representaba los intereses de la Cámara Argentina de Comercio y de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires respectivamente, dentro del Ministerio de Economía. Durante la dictadura cívico militar, instaurada mediante el golpe de estado del año 1966, que derrocó al Presidente Arturo Illia, había ocupado el cargo de Subsecretario de Inversiones Extranjeras (1968-1969). La Sociedad Rural Argentina, mediante la designación de Jorge Zorreguieta, controló por aquellos años la Secretaría de Agricultura a partir de la designación de Jorge Zorreguieta (1979-1981), que por otro lado, también paso a presidir la Junta Nacional de Granos. Juan Ocampo, representante de la banca privada y accionista principal del Banco Ganadero, paso a presidir el Banco de la Nación Argentina, desde donde se instrumentaban operaciones de intermediación financiera no autorizada cuyo fondeo se nutría de los activos depositados en el banco por parte de empresas nacionales como YPF S.A., Ferrocarriles Argentinos o Aguas y Energía Eléctrica S.A. Desde esta mesa de dinero, que operaba de manera clandestina, se canalizaron operaciones crediticias a tasas que perjudicaron al Banco Nación, que vio dramáticamente reducida su participación en el total de préstamos, y del Estado Nacional, que cargo con quebrantos cercanos al 50 por ciento de la circulación monetaria de aquel momento²².

22 Cfr. Actuación Nro. 1553 del año 1979. Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Banco de la Nación Argentina s/presuntas irregularidades en operaciones financieras.

La ocupación de altos cargos de gobierno en manos de líderes empresarios no fue una novedad del golpe del '76. Por el contrario, formó parte de una estrategia de los hombres de negocios orientada a neutralizar desde dentro del aparato estatal cualquier ensayo de planificación económica. A través del golpe militar de Onganía, los empresarios ocuparon puestos mayoritarios en el Poder Ejecutivo Nacional. En un estudio orientado a reconstruir los vínculos entre la dictadura y los empresarios a partir de los centros de formación técnica (e ideológica) de estos últimos, la socióloga Mariana Heredia, ofrece un dato por demás revelador: "...treinta y ocho de los cuarenta y ocho cargos más importantes eran ocupados por empresarios (234) y treinta y cuatro de los treinta y ocho dirigentes de empresas eran miembros de ACIEL -Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres..."²³.

La transición democrática no canceló el funcionamiento de estas diversas formas de apropiación y control de las decisiones estatales en mano de las corporaciones empresarias. Lejos de ello, las profundizó. El proceso privatizador de empresas y servicios públicos, presentado por aquellos años bajo la excusa de achicar el gigantismo estatal y acabar con la corrupción, dio lugar a una etapa de saqueo económico a través de la profundización del ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales que asociada al sistema de libre convertibilidad entre el peso y el dólar condujeron a una profunda desindustrialización del país y al aumento de los niveles de pobreza y exclusión. No sólo las empresas públicas y el sistema jubilatorio pasaron a manos privadas; también el sistema financiero sufrió un proceso profundo de fusiones por absorción que concentraron y extranjerizaron la banca y redujeron a su mínima expresión las entidades cooperativas. El número total de entidades financieras se redujo de 220 al 31/12/1990 a 113 al 31/12/2000. Para el año 2000, la banca nacional (pública y privada) había reducido su participación a 1/3 del número de entidades existentes al 31/12/1994. Como contra cara, los bancos extranjeros aumentaron en número y participación dentro del volumen del sistema: en 1999 un 48,1% de los préstamos eran otorgados por entidades de capital extranjero (contra el 18% en 1994), con seis bancos dentro de los 10 principales.

Algunos think tanks de la ortodoxia liberal como la Fundación Mediterránea, FIEL y la Universidad del CEMA, expresiones acabadas de la visión neoliberal y los programas asociados al monetarismo, dieron soporte técnico y continuidad ideológica a todo este proceso. Cavallo, quién también presidió el BCRA, instrumentó la estatización de la deuda externa privada, tomada por los grupos

23 cfr. Heredia, Mariana. El Proceso como bisagra, en *Empresarios, Tecnócratas y militares*. Pucciarelli, Alfredo coord. Buenos Aires, Siglo XXI.

económicos durante el auge de la especulación financiera, diseño e implementó el sistema monetario de la convertibilidad, formó parte de la negociación del megacanje y la integración de requerimientos de liquidez bancarios con títulos públicos originados en ese swap de divisas²⁴. Roque Fernandez, Pedro Pou, también ex Presidentes del BCRA, formados en estos ámbitos actuaron como poleas de transmisión de los mandatos y recetas de ajuste del Fondo Monetario.

Del proceso de negociación del megacanje tomo parte directa, quien durante los primeros dos años de la gestión del actual gobierno, ocupó la Presidencia del BCRA: Federico Sturzenegger. Su gestión al frente del organismo regulador implicó la intromisión directa del mercado financiero en la administración de la tasa de interés y del tipo de cambio, al punto de provocar una enorme acumulación de pasivos originados en la emisión de instrumentos de esterilización monetaria, que fueron empleados de manera especulativa. A fines del año 2017, el balance de pagos de la economía nacional, reflejaba pasivos del orden de los USD 7.000 millones en la cuenta BCRA. Esa suma de deuda, fue contraída con inversores del exterior que realizaron operaciones de corto plazo, asociadas al margen de rendimientos diferencial que ofrecía la tasa de interés a la que la autoridad regulatoria adjudicaba letras en el mercado. Cuando el diferencial de tasas volvió más atractivo el rendimiento el títulos del exterior, los capitales especulativos desarmaron posiciones migrando hacia otras jurisdicciones, con la consecuente devaluación del orden del 60% de la moneda nacional y pérdida de reservas del banco central, superiores a los USD 12.000 millones. Este proceso, que además condujo al país a solicitar créditos financieros en el FMI, tuvo también como precedente, el desmantelamiento que el mencionado funcionario, realizó sobre todo el capítulo de regulaciones cambiarias que regulaban el flujo e ingreso de divisas a través de la cuenta de capital. La eliminación de estas regulaciones facilitó el incremento persistente de la fuga de capitales por el orden aproximado de los USD 40 mil millones.

Un aspecto clave de este proceso de captura del regulador fue la designación de funcionarios del J.P.Morgan al mando de la mesa de operaciones del organismos monetario. El reemplazo de Sturzenegger en el BCRA por otro funcionario, Luis Caputo, que en su paso por el mercado financiero, había sido Presidente del Deutsche Bank Argentina, refleja un patrón de continuidad del modo en que el mercado controla la administración de la institución monetaria. Al mismo tiempo, la designación del actual Vice Presidente del Banco, Gustavo Cañonero, quién paso directamente de ocupar el cargo de director del grupo financiero

24 cfr della Paolera Gerardo, Taylor, Alan. Gaucho Banking redux, National Bureau of Economic Research, Cambridge, January 2003, working paper 9457 www.nber.org/papers/w9457

SBS, reveló los lazos de intromisión de fondos de inversión internacional en la administración del manejo de la crisis cambiaria de los últimos meses.

La legislación financiera no resuelve ni previene adecuadamente estos conflictos, simplemente porque el único supuesto regulado es aquel que podría producirse por quién deja el ámbito público para ocupar un lugar dentro de la actividad privada. Específicamente en este punto se aplica lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley 19.550 que prohíbe ser director o gerente de una sociedad a "... Los funcionarios de la administración pública cuyo desempeño se relacione con el objeto de la sociedad, hasta dos (2) años del cese de sus funciones²⁵. Sin embargo, el caso contrario no está previsto. Así, la carta orgánica del BCRA no contempla ninguna disposición específica que establezca un plazo temporal mínimo para que dueños o directivos de empresas del sector financiero, puedan ejercer cargos de dirección en el organismo de regulación, siendo el único requisito haber renunciado previamente al cargo privado, algo que resulta obvio desde el punto de vista del principio de incompatibilidad del cargo público con la función privada.

Este mismo escenario de captura estatal puede verificarse en el manejo de la Unidad de Información Financiera, que es el organismo responsable de investigar el lavado de activos de origen ilícito y cuyas máximas autoridades proceden del FMI y la banca privada.

VI. Las fuerzas populares y sus métodos de financiamiento

Born, es un libro publicado por la periodista María O´Donnell, basado en una investigación sobre la historia del secuestro de los hermanos Jorge y Juan Born, dueños del grupo económico Bunge & Born²⁶. Según detalla la autora en las páginas iniciales de la introducción al libro, su inquietud inicial era realizar un seguimiento de casos concretos, con la finalidad de trazar vínculos entre aportes de campañas políticas y decisiones políticas adoptadas por gobernantes. En el financiamiento de la campaña presidencial de Carlos Saúl Menem en el año 1989, se habrían utilizado fondos procedentes de aquel secuestro ejecutado en septiembre del año 1974 a manos de la organización Montoneros.

25 Esta disposición regulada en la ley de sociedades comerciales, le es aplicable a quienes postulen para desempeñarse como promotor, fundador, director, administrador o miembros del consejo de vigilancia, sindicatura, liquidación o gerente de una entidad comprendida en la Ley de Entidades Financieras (Ley 21.526, art. 10)

26 Cfr. O´Donnell María, Born. 2015, Buenos Aires, Sudamericana.

A los efectos de este documento, el valor de aquella investigación reside en la pregunta crucial acerca de los métodos que las organizaciones políticas generan para el desarrollo del financiamiento de sus proyectos. Los vínculos entre dinero y política no se agotan en el control sobre los mecanismos de financiamiento de las campañas electorales. Lo trascienden a pesar de que pocas veces se analiza este segmento de la cuestión, que permanece escondido. Los mercados, las empresas, se las arreglan para que este debate quede suspendido en el campo de las cuestiones más vitales de la democracia.

El neoliberalismo es astuto en imponer una visión, según la cual sin dinero no hay política, sin caja no hay aparato, sin auspiciantes no hay gestión territorial. Esta visión se contradice con cualquier proyecto de emancipación política en la medida que condiciona la viabilidad de cualquier política a los intereses económicos del establishment, que custodia atentamente que ninguna fuerza político social adopte decisión que puedan comprometer el "libre juego" de los negocios y las formas de acumulación de capital. Poner el gobierno en manos de un proyecto de democracia popular podría generar fuertes recortes sobre la avaricia del dinero y el poder de los ricos. Por ello, resulta caro a cualquier proyecto popular no contar con un programa de gobierno que de manera muy precisa ofrezca respuestas al problema de la corrupción, visto como un mecanismo de acumulación ilegal de fortunas en manos privadas.

Así como la coima y el sobreprecio en un proyecto de obras públicas están directamente relacionados, pueden estar precedidos por flujos monetarios suficientes como para dar soporte económico a los gastos involucrados en una campaña política. De allí, que para los sectores populares, sea imprescindible repensar estos mecanismos de financiamiento.

Actualmente los modelos de organización que han desarrollado los movimientos populares son, básicamente dos. Por un lado, modelos piramidales en donde el enlace entre el aparato estatal y la organización política, es de tipo vertical: el estado baja dinero que, a su vez, vuelve a bajar en diferentes personas jurídicas (mutuales, asociaciones, fundaciones, cooperativas), responsables de distribuirlo a través de programa de empleo. El otro modelo organizacional opera en redes distribuidas como pequeñas dimensiones federativas. Cada una de estas redes, es una isla que administra dinero. A cada modelo corresponde una distinta manera de conceptualizar la acción política y el margen de autonomía. El modelo vertical deja menor espacio de acción a las mutuales, asociaciones y cooperativas y menor margen de autonomía también. El modelo federativo, al contrario, aumenta la capacidad de acción y autonomía a nivel de cada una de las estructuras que manejan dinero, pero crea discrecionalidad en la administración de fondos. Sobre estos dos modelos pivota la praxis del manejo

de fondos monetarios que desde el Estado se direccionan a los movimientos sociales. Más allá de esto, no hay mayores discusiones sobre usos monetarios o proyectos alternativos orientados a generar nuevas formas de financiamiento. Un dirigente de movimientos sociales al que se le consultó por esta cuestión, sostuvo que "...el dinero es una condición de existencia para los movimientos sociales, es decir garantiza la reproducción del segmento social. Pero también garantiza las condiciones de funcionamiento del aparato político. No más que eso. Un desafío es avanzar hacia la reproducción de las condiciones de existencia política a partir de modelos de inversión del dinero..."²⁷ Según esta visión unos de los principales objetivos que tienen que desarrollar las organizaciones sociales de cara al futuro, es pasar de una visión del manejo del dinero asociada exclusivamente a su aplicación en gastos corrientes, para dar lugar a proyectos de inversión que permitan despegar mayores niveles de autonomía.

La experiencia de la organización social Tupac Amaru es en este sentido ejemplificadora, puesto que han pasado de una visión de vinculación con el estado en la que el dinero recibido servía exclusivamente a los fines de la subsistencia de trabajadores desocupados, hacia la construcción de una red de cooperativas de trabajo que fueron creciendo en el tiempo mediante la inversión en proyectos dedicados a cubrir necesidades y respuestas a la medida de quienes no pueden acceder al ámbito privado ni encuentran respuestas eficaces de parte del Estado. Esta fórmula le permitió a la Tupac Amaru construir desde centros de asistencia jurídica, servicios básicos, satisfacción de necesidades vinculadas con la promoción y vigencia de los derechos fundamentales, asistencia en materia de salud (desarrollo de laboratorios, atenciones varias: oftalmológicas, odontológicas, rayos x, tomografías, etc.).

Una concepción distinta del manejo de fondos, llevó a la organización a pasar de un vínculo asistencial con el Estado hacia el desarrollo de grados de organización e independencia en términos políticos, vista como extremadamente peligrosa por los poderes económicos locales, que terminaron por forzar el encarcelamiento ilegal de su máxima dirigente, Milagro Sala²⁸. El Estado, especialmente bajo conducciones atravesadas por una visión fuertemente financierizada de la política, tienen a ver al manejo de dinero en forma directa por parte de los movimientos sociales con un criterio de sospecha. Sobre ese presupuesto, traza una vinculación social determinada que asume que el dinero

27 Cfr. conversación con E.I.N. - M.N.D.

28 El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitrario (GTDA), del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en Opinión 31/2016, relativa a Milagro Amalia Ángela Sala, consideró arbitraria su privación de la libertad ordenada contra la dirigente. Cfr. <https://www.ohchr.org/documents/issues/detention/opinions/session76/31-2016.pdf>

manejo por organizaciones políticas encierra fuertes riesgos de robo de fondos públicos. Muchas veces, los propios movimientos sociales son permeables a estas ideas en sus formas de vinculación con otros movimientos, reproduciendo así lógicas de facción que tienden a debilitar la capacidad de organización social y articulación de respuestas uniformes a problemas comunes.

VII. Algunas conclusiones provisionarias

El manejo de los fondos financieros ligados con las campañas políticas no cuenta con un marco legislativo eficaz para evitar el uso de fondos de procedencia ilícita. En nuestro país, existen casos diversos que permiten visualizar las graves falencias de un sistema mixto de financiamiento, que admite al mismo tiempo el uso de recursos públicos y privados para el financiamiento de actividades. Esta confluencia de fuentes financieras contribuye al empleo de fondos procedentes de empresas, que valiéndose de diferentes mecanismos de elusión de las prohibiciones de financiamiento, interfieren activamente en la política pública, soportando primero gastos de campaña de candidatos y, luego participando en proyectos de contrataciones u obteniendo regulaciones favorables.

La contracara de ese proceso es la mayor penetración que en instancias decisorias han conquistado empresas claves dentro del mercado. El seguimiento del proceso desregulatorio en materia financiera permite visualizar los graves riesgos que genera la interferencia del sector privado en la política.

Más allá de lo inconveniente del uso de medios de pago en efectivo, toda vez que acarrea serias dificultades para la verificación del origen de fondos, el funcionamiento del actual sistema no está concebido para investigar y sancionar eficazmente incumplimiento asociados a fondos no justificados. Siendo ello así, al riesgo de interferencia se agregan también los riesgos vinculados con el fortalecimiento de mercados criminales a través del financiamiento político.

Por estos motivos, la reforma del sistema de financiamiento político debe estar orientada a la prohibición del uso de fuentes privadas en la actividad política, debiendo quedar a cargo del Estado el suministro de fondos destinados a las campañas. Como parte de una reforma del sistema también se deberían establecer exigencias de publicidad sobre el movimiento de saldos de las cuentas bancarias de los partidos políticos, las que -bajo ningún concepto- deberían quedar amparadas por las reglas aplicables en materia de secreto bancario y financiero.

Fuerzas Armadas en Chile: El secreto destino de los dineros del cobre

Por Mauricio Weibel

*«Sólo en FAMA E¹ hay 44 facturas duplicadas por un total de 83 millones de dólares.»
Informe 277 de la Policía de Investigaciones.*

A partir del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas y de Orden de Chile, en conjunto con sectores conservadores del empresariado y la sociedad civil, impulsaron una transformación neoliberal del país, la que supuso modificar las relaciones entre Estado, economía y sociedad, en lo que autores como Daniel Feierstein (2017) definen como un «genocidio reorganizador».

Este proceso, que acrisoló en nuevos equilibrios constitucionales y simbólicos mantenidos después de la recuperación de la democracia en 1990, tuvo como uno de sus ejes estructurantes la eclosión de una nueva relación entre el poder civil y los institutos castrenses y policiales.

Incluso hasta el año 2006, el Ejército, la Armada, la Aviación y Carabineros tuvieron un papel de «garantes de la Constitución», reconocido expresamente en la Carta Magna de 1980, la que además les otorgó la postestad de designar a cuatro de los treinta siete senadores de la Cámara Alta.

Adicionalmente, el dictador Augusto Pinochet, amparado en la Constitución, retuvo la Comandancia en Jefe del Ejército hasta 1998, cuando se convirtió en senador vitalicio hasta su detención en Londres en 1999, acusado por la Justicia española de cometer crímenes de lesa humanidad, lo que derivó en su retiro de la vida pública a inicios del siglo XXI.

1 Fábrica de Maestranzas del Ejército, Chile.

Estos privilegios políticos, por cierto, convirtieron a los institutos armados y policiales, y en especial a sus generales y comandantes en jefe, en un poder político de facto, el que en su momento tuvo incluso la capacidad de citar a reunión al propio presidente de la República, a través del antiguo Consejo de Seguridad Nacional, situación que, por acuerdos políticos, nunca se produjo.

En consecuencia, más que en ningún otro país de América Latina, en Chile las transformaciones neoliberales impuestas durante la dictadura cívico militar (1973-1990) lograron acrisolarse constitucional y simbólicamente, expresándose en la práctica en un modelo de desarrollo extractivista con amplia privatización de la provisión de derechos sociales, en un contexto de segregación social y territorial de los sectores más pobres del país.

Estos procesos —en paralelo— facilitaron que las Fuerzas Armadas acapararan miles de millones de dólares del erario nacional para la compra de armas y el pago de pensiones castrenses, entre otros ítemes, sin mayor control de la civilidad, hasta el estallido en la prensa de los casos masivos de corrupción develados desde 2015.

El hallazgo y revisión de unas sesenta mil fojas de archivos secretos de la dictadura cívico militar chilena en las bóvedas del Archivo Nacional a partir de 2011² ha permitido observar justamente cómo fue desarrollándose en detalle este proceso de transformación neoliberal en dictadura, pero también cómo eclosionó esta nueva relación entre los poderes civil y militar, eje de la captura de una parte del Estado y de su riqueza por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Estos oficios secretos —hoy de libre acceso— permitieron reconstruir el despliegue cotidiano de lo que teóricamente diversos autores, como Barbara Harff y Ted Gurr (1988) o Daniel Feierstein (2007), definieron como prácticas sociales genocidas. Es decir, el uso de una serie de tecnologías de poder dispuestas selectivamente desde el Estado, para facilitar o provocar una transformación de las relaciones entre Estado, economía y sociedad. En su forma más radical, supuso la suplantación de una cultura por otra. Este es el punto central.

También para entender cómo las Fuerzas Armadas y de Orden lograron convertirse en un actor político y administrativo casi sin contrapeso durante el último cuarto del siglo XX, proyectando, con matices, esa mutación hasta el siglo XXI.

2 Estos materiales son documentos de libre acceso y no refieren a situaciones personales que denigren a personas, sino esencialmente a resoluciones político represivas adoptadas por el régimen en el sector entre los años 1973 y 1990, como parte de su plan de transformación de la sociedad.

En efecto, los documentos revisados, que abarcan desde las directrices de contratación de personal en el Estado hasta las estrategias para el desarrollo de las relaciones internacionales, facilitaron observar la institucionalización de un conjunto de prácticas sociales que legitimaron tanto una campaña de exterminio político como de control cotidiano, las cuales fueron funcionales para las transformaciones neoliberales que están vigentes hasta la actualidad.

Ciertamente, las prácticas sociales genocidas operan —según la evidencia disponible— en un momento de pre producción que es la construcción de otredades negativas, un momento de producción que implica el exterminio, primero, y la transformación social, después; y un momento de post producción que es el de la validación simbólica —y, eventualmente, constitucional— de la transformación. Y esto último es lo que perduró en Chile, expresado también en la cooptación del Estado por parte de los institutos castrenses y policiales.

En términos esquemáticos, las prácticas sociales genocidas que operaron en la sociedad chilena fueron básicamente los siguientes: i) Construcción de identidad y otredades negativas, ii) Articulación de Estado y políticas públicas con perspectiva de seguridad, iii) Vigilancia monocultural y con perspectiva de seguridad de las transformaciones, iv) Contención ofensiva/defensiva de actores autónomos y v) Cristalización simbólica y constitucional de la transformación.

Y fue en este último punto donde las Fuerzas Armadas consolidaron, sobre todo hasta el año 2006, un poder político e institucional que les permitió garantizar la defensa del modelo neoliberal, por un lado, y mantener hasta hoy privilegios corporativos, en lo relativo a su presupuesto bélico, su patrimonio fiscal y sus granjerías sociales, especialmente el millonario pago de pensiones.

En este punto, eso sí, es necesario resaltar que lo sucedido en Chile no fue un proceso aislado en América latina. Ni un accidente histórico dentro del proceso global de estandarización de la violencia política estatal como plantean Tilly³ y Policzer⁴.

En realidad, bajo el influjo de la Doctrina de Seguridad Nacional, la región, y muy especialmente su Cono Sur, fueron escenarios de persistentes y coordinadas prácticas sociales genocidas en la segunda mitad del siglo XX, cuyo objetivo fue instaurar sociedades socialmente atomizadas, despolitizadas y de corte neoliberal en lo económico⁵.

3 Tilly, Ch. (2000). *Historical Analysis of Political Process*, En J. Turner, *Handbook of Sociological Theory*, Nueva York: Plenum.

4 Policzer, P. (2014). *Los modelos del horror. Represión e información en Chile*, Santiago de Chile: LOM.

5 Paredes, A. (2004). *La Operación Cóndor y la guerra fría*. *Universum* (Talca), 19 (1), pp. 122-137.

Esto se expresó, en transformaciones estructurales en el mercado laboral, la seguridad social y la segregación socioterritorial, entre otra variedad de dimensiones, las que con distintas profundidades persistieron naturalizadas en las democracias que advinieron tras las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX.

También —en el caso chileno— todo lo anterior se tradujo en la cooptación por parte de las Fuerzas Armadas y Carabineros de amplios recursos del erario nacional, los que quedaron con nulo o escaso control de los poderes del Estado.

Esto último permitió que hasta el año 2015, en medio del estallido de casos de corrupción, se consolidara una estructura de millonarios gastos en la Defensa, escasamente auditados en las áreas de armamento, compra de servicios y pensiones.

En la actualidad, probablemente, unos mil millones de dólares anuales son destinados a fines castrenses sin un objetivo social o militar claro o —peor aún— bajo la sombra de la corrupción y la falta de control civil. De ellos, como veremos, la mayoría corresponde a los excedentes que genera la Ley Reservada del Cobre desde 2005, tras el auge internacional de las materias primas.

EL DESBORDE DE LA CORRUPCIÓN

La Ley Reservada del Cobre

La falta de control civil en la administración de los fondos destinados a la compra de armas en Chile tiene efectivamente una parte de su origen en la relación establecida entre las Fuerzas Armadas y la élite política tras la recuperación de la democracia en 1990. Sin embargo, otro factor estructural se relaciona con la forma histórica en que la civilidad y el poder militar resolvieron el financiamiento de estas adquisiciones.

De hecho, la primera vez que el poder civil separó el financiamiento de este ítem de la defensa nacional de los flujos regulares del Presupuesto de la Nación fue mediante la Ley 6.152, promulgada el 18 de enero de 1938, bajo el segundo mandato de Arturo Alessandri (1932-1938).

Sin una riqueza estratégica a disposición del fisco, como el cobre en la actualidad, el gobierno de la época dispuso en esa norma que el noventa por ciento del canon de arriendo de los terrenos fiscales de Magallanes fuera destinado a la compra de armamento.

Paralelamente, fueron aprobadas las leyes 6.159 y 6.190, que autorizaron a la Presidencia a realizar adquisiciones y construcciones con fines bélicos por un

monto máximo de diez millones de dólares de la época.

Chile, azotado aún por el impacto de la Gran Depresión de 1929-1932, intentaba recuperar su potencial bélico, en medio de un clima de paz con sus países limítrofes, apuntalado en la resolución del Laudo de 1902 con Argentina y los tratados de demarcación fronteriza suscritos con Bolivia en 1904 y Perú en 1929.

Asimismo, días después del ataque japonés al puerto estadounidense de Pearl Harbour, el 7 de diciembre de 1941, el Poder Ejecutivo promulgó urgente la Ley Reservada 7.144, que instauró el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena), entidad que perdura hasta hoy.

Esta —además— fue la norma que vinculó por primera vez la compra de armas a los vaivenes del cobre, autorizando al Fisco a retener las diferencias que obtenía por la venta obligada de dólares que debía realizar la gran minería del cobre al Banco Central. Los montos, inferiores a los diez millones de dólares anuales, dejaron de ingresar al erario público en 1955 cuando la Ley 11.828 terminó con este sistema especial de cambio de divisas en la industria cuprífera.

El presidente Carlos Ibáñez (1952-1958), quien fuera el primer director general de Carabineros, creó entonces la Ley Reservada del Cobre el 29 de octubre de 1958, gravando con un quince por ciento las utilidades de todas las cupríferas que operaban en el país. Estos recursos, por cierto, fueron destinados directamente a financiar la compra de armas. También debieron pagar este canon el vino y el tabaco.

A fines de 1973, meses después del golpe de Estado, la dictadura modificó la Ley 13.196 mediante el decreto 239. La nueva norma estableció que el diez por ciento del ingreso por venta al exterior de cobre de Codelco sería destinado a la adquisición de material bélico, fijando por primera vez un piso anual de noventa millones de dólares.

Los ingresos fueron repartidos desde entonces en partes iguales entre las tres ramas de la Defensa, las que aportarían hasta tres millones trescientos mil dólares anuales para crear una cuarta cuenta, la que sería administrada por el Consudena para el desarrollo de proyectos de interés conjunto.

En 1976, la Junta Militar de Gobierno estableció a través del Decreto 1.530 que las Fuerzas Armadas podían endeudarse con cargo al piso anual de noventa millones de dólares, garantizado desde 1973. Chile vivía en ese momento una compleja situación limítrofe con Bolivia, Perú y Argentina. La paz de los años treinta estaba en el olvido.

En la década de 1980, nacieron las leyes 18.445 y 18.628, normas que modificaron nuevamente la Ley Reservada del Cobre, y que pasaron a incluir los subproductos de la explotación minera de Codelco en el cálculo del impuesto,

estableciendo un aporte mínimo de ciento ochenta millones de dólares anuales, reajustables anualmente según la inflación mayorista de Estados Unidos.

En 2004, luego de dos décadas de estabilidad jurídica, un dictamen de la Contraloría General de la República definió que los recursos provenientes de esta norma podían financiar proyectos de cualquier rama de las Fuerzas Armadas, según lo acordara el Consudena. De esta forma, se dejaron de distribuir estos recursos en partes iguales, asegurándole a cada rama de la Defensa solamente el piso mínimo establecido en la ley.

Como consecuencia de esta nueva interpretación, en 2005 nació el Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones de Defensa del Ministerio de Defensa, sin injerencia del Congreso Nacional o la Contraloría, por cierto.

Y aunque la Ley Reservada del Cobre siempre permitió la revisión de las operaciones efectuadas con estos fondos, lo cierto es que esta fiscalización jamás ocurrió. Incluso el 15 de octubre de 2009, el contralor general de la República, Ramiro Mendoza, firmó el dictamen 56.749 y señaló que los giros de estos recursos solo requerían un certificado de buena inversión emitido por el Consudena, sin exigir documentación de respaldo alguna.

La decisión de Mendoza, que retiró aún más al poder civil del control del gasto militar, fue finalmente revocada el 15 de diciembre de 2015 por la contralora subrogante, Patricia Arriagada, mediante el dictamen 98.501, tras el estallido de los escandalos de corrupción castrense.

El nuevo escrito estableció que el órgano fiscalizador sí podía revisar las adquisiciones de armas efectuadas por las Fuerzas Armadas. La inviolabilidad absoluta del gasto militar llegó ese día a su fin. También la de los cuantiosos gastos reservados a disposición del ministro de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, otra serie de circunstancias siguen obstaculizando el control civil sobre el gasto en armas, tanto en lo referido a su nivel como a su probidad. Todo esto en un marco de creciente auge del flujo de recursos fiscales a la compra de armamentos.

En cifras, el Estado chileno destinó 16.325 millones de dólares a la compra de armas para sus Fuerzas Armadas entre los años 2000 y 2017, a través de la polémica Ley Reservada del Cobre⁶, según consta en las memorias anuales de la minera estatal Codelco⁷.

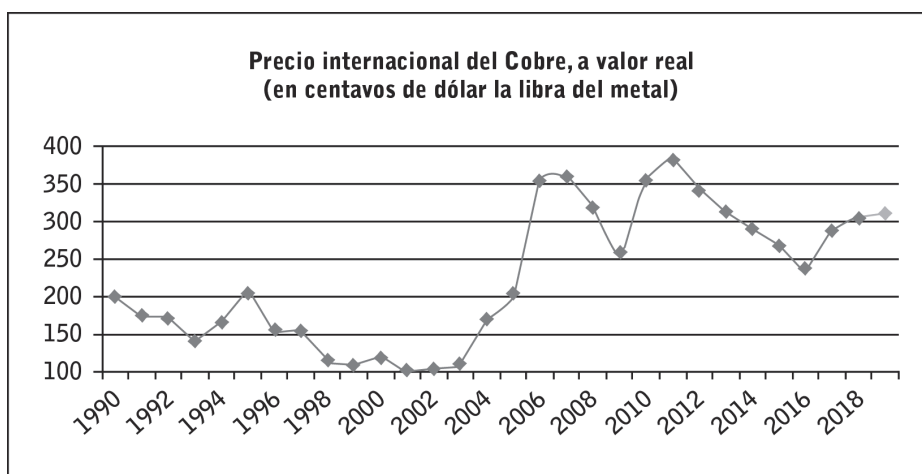
6 Esta norma legal aprobada en 1958, tras una serie de modificaciones introducidas durante la dictadura cívico militar (1973-1990), estableció que la compra y mantención de los sistemas de armas serán financiados en Chile con un aporte equivalente al diez por ciento de las ventas al exterior de Codelco, independiente de que esta minera estatal registre o no utilidades.

7 CODELCO (2017). *Memoria Anual*, Santiago de Chile.

La cifra, que equivale a la construcción de cien hospitales de alta complejidad o tres mil colegios de excelencia, representa un alza de más de seis veces respecto de todo el gasto en material bélico realizado entre 1990 y 1999.

Los mayores desembolsos, por cierto, ocurrieron a partir del año 2005, cuando el valor del cobre creció en conjunto con el alza general de las materias primas en el mundo, en medio del creciente dinamismo chino.

1. Evolución promedio anual del precio del cobre, entre 1990 y 2019 (proyectado), a valor real.



Fuente: Codelco.

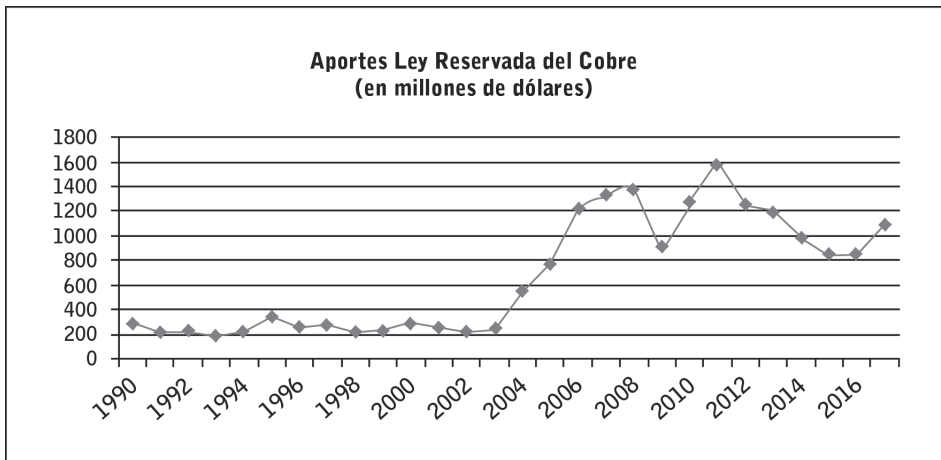
En concreto, entre 2005 y 2017, el dinero fiscal destinado a la adquisición de armamento alcanzó un promedio anual de mil ciento treinta y cuatro millones de dólares, unas seis veces el presupuesto del Congreso Nacional. O más de dos veces los recursos asignados a la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, Conicyt.

2. Fondos promedio aportados por Codelco a la compra de armas entre 1991 y 2015, a través de la Ley Reservada del Cobre.

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Aporte promedio en millones de US\$	\$301,6	\$257,8	\$414,1	\$1.222,0	\$1.176,9

Fuente: Elaboración propia, en base a cifras de Codelco.

3. Evolución anual del aporte de Codelco a la Ley Reservada del Cobre, entre 1990 y 2017.



Fuente: Codelco.

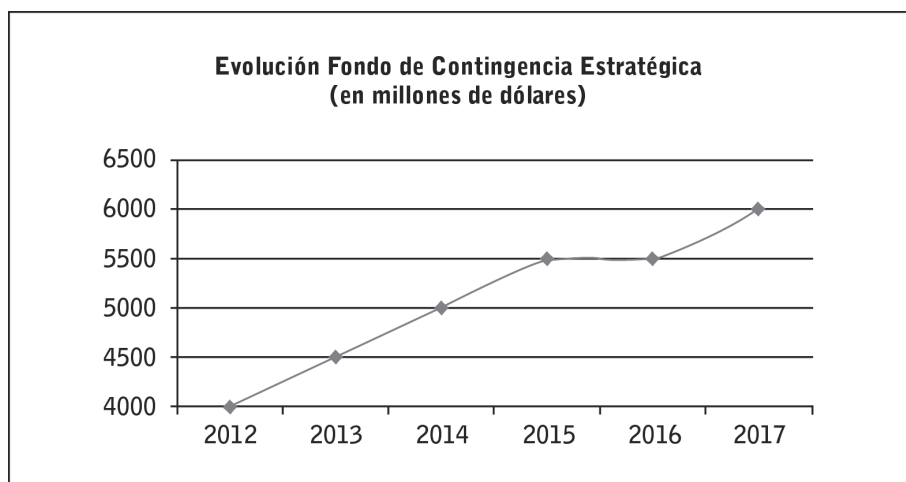
Los montos, inéditos en la historia del país, excedieron ampliamente el gasto efectivo en mantenimiento del potencial bélico y financiamiento de nuevos proyectos de sistemas de armas, el que osciló los últimos años en torno a los trescientos cincuenta millones de dólares, aproximadamente.

Ante ese aumento inesperado de recursos, que excedía el gasto efectivo, el presidente Sebastián Piñera decidió crear en su primer gobierno (2010-2014) un Fondo de Contingencia Estratégico (FCE) que reuniera estos flujos excedentarios provenientes de la Ley Reservada del Cobre y que no alcanzaban a ser erogados por las Fuerzas Armadas.

La ley que dio origen al FCE en 2012 estableció que su administración sería delegada en el Banco Central, bajo los parámetros de inversión que rigen los fondos soberanos que posee Chile para la estabilización económica y el pago de pensiones solidarias. La única diferencia fue que toda información sobre este nuevo instrumento financiero quedó sujeta a reserva.

Analistas y académicos estiman —no obstante esta opacidad democrática— que los recursos acumulados en este Fondo de Contingencia Estratégico sumarán a fines de 2018 unos seis mil millones de dólares, aunque ésta constituye una proyección extraoficial, debido a que estos dineros fiscales, como se señaló, no están sujetos a prácticas de accountability, ni son accesibles a través de la Ley de Transparencia.

4. Evolución del Fondo de Contingencia Estratégica en millones de dólares, entre 2012 y 2017.



Fuente: Elaboración propia.

Estos son —además— recursos fiscales que no poseen un destino específico y que seguirán acumulándose, debido a la mantención del precio internacional del cobre en torno a los tres dólares la libra para los próximos años, lo que incidirá directamente en el monto de ventas de Codelco, según proyecciones de Cochilco⁸.

Hasta el año 2015, cuando estallaron en la prensa los casos de corrupción militar, principalmente el llamado *Milicogate*, ninguno de estos multimillonarios gastos en armas había sido revisado por la Contraloría General de la República o el Congreso Nacional.

Ni siquiera los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado conocieron jamás los pormenores de estas operaciones, pues nunca ingresaron al debate del Presupuesto de la Nación.

Es decir, fueron y son decididos extrapresupuestariamente, con absoluta autonomía de las Fuerzas Armadas, luego de ser aprobado un Decreto Supremo, también secreto, emitido por los ministros de Hacienda y Defensa, el que informa en términos generales el objetivo de las inversiones (artillería, blindados, etc.).

8 Información disponible en Informes semanales e Informes Trimestrales de Cochilco, revisados el 10 de julio de 2018 en <https://www.cochilco.cl/Paginas/Estudios/Mercados%20de%20metales%20e%20insumos%20estrat%C3%A9gicos/Cobre.aspx> (02/10/2019).

La captura corporativa de estos fondos fiscales, aunque es lo más evidente, constituye sin embargo sólo una de las prácticas de acaparamiento de recursos públicos por parte las Fuerzas Armadas en Chile, desde la recuperación de la democracia en 1990, como detallaremos a continuación.

Los Gastos Reservados

Otro ámbito de alta opacidad fiscal son los gastos reservados, los que existen tanto en el sector civil del gobierno como en el militar. Sin embargo, persiste una diferencia fundamental en la definición de su nivel y estructura.

Los de las Fuerzas Armadas están determinados, en cuanto a monto y asignación institucional, por una Ley Orgánica Constitucional heredada de la dictadura cívico militar. Los del sector civil, en cambio, se acuerdan cada año en la Ley de Presupuesto, aunque con un fuerte componente inercial.

El monto asignado en moneda nacional para gastos reservados en 2017 no fue menor. Correspondió, de hecho, a la mitad del presupuesto del Servicio Nacional del Consumidor, a casi la totalidad de los recursos de la Fiscalía Nacional Económica y a un quinto de los Fondos Culturales y Artísticos del país.

En cifras, las Fuerzas Armadas y Carabineros recibieron en 2017 unos dos mil trescientos sesenta y cuatro millones de pesos en gastos reservados, a través de la Ley de Presupuesto. A ello, se sumó una cantidad equivalente aportada en dólares.

5. Monto de los gastos reservados asignados por Ley de Presupuesto a las Fuerzas Armadas y Carabineros en 2017, en pesos y dólares.

	EJÉRCITO	MARINA	AVIACIÓN	CARABINEROS	TOTAL
Millones de \$	1.367,1	163,7	228,4	605,5	2.364,7
Millones de US\$	2,2	0,5	0,8	0,1	3,6

Fuente: Elaboración propia, en base a cifras de Ley de Presupuesto.

Según el Observatorio del Gasto Fiscal, «existen dos problemas muy relevantes con los gastos reservados en nuestro país: La definición de su nivel y el control sobre su ejecución»⁹.

En el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden, estos gastos deben ser rendidos personalmente una vez al año por cada jefe institucional ante el contralor general de la República, a quien se le entrega sólo un Certificado de Buena Inversión, sin ninguna documentación de respaldo.

La Contraloría General de la República, al comparecer en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados que revisó un caso de desfalco por veintiocho mil millones de pesos (cuarenta y tres millones de dólares) desde Carabineros, planteó que en la práctica la rendición de los gastos reservados no podía ser fiscalizada y que no era prudente que la situación se mantuviera.

De hecho, en la actualidad, y como consecuencia de la opacidad en el uso de estos recursos fiscales, diversas instancias del Poder Judicial investigan el supuesto uso fraudulento de estos fondos en el Ejército y Carabineros, por parte de generales.

En una entrevista publicada el 15 de agosto de 2018 en El Mercurio, el ex director general de Carabineros Eduardo Gordón, procesado por la Justicia por mal uso de fondos fiscales, admitió que no existe ningún tipo de control sobre los gastos reservados.

Las Pensiones

La indignación pública por los fraudes cometidos al interior de las Fuerzas Armadas con los fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre y los gastos reservados, coincidió además con un creciente malestar ciudadano por las pensiones excepcionales otorgadas a beneficiarios de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Capredena, y de la Dirección de Previsión de Carabineros, Dipreca, otro ámbito de cooptación del Estado.

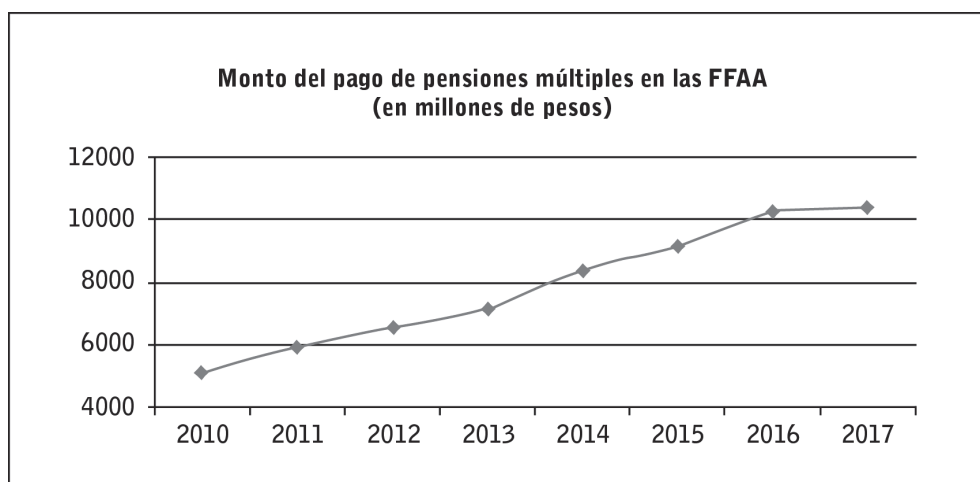
Este escándalo tuvo como elemento central la revelación periodística de la existencia de jubilaciones para uniformados por hasta siete millones de pesos mensuales (unos diez mil dólares), en un país donde el resto de los trabajadores percibe ingresos por ese concepto por un promedio de apenas doscientos once mil pesos (unos trescientos treinta dólares), según estadísticas de la Superintendencia de Pensiones al inicio de 2018.

⁹ Observatorio del Gasto Fiscal, Los gastos reservados en el presupuesto del gobierno central. Recuperado de <https://fae.usach.cl/fae/docs/informeEconomico/informeEconomico2016-10-20.pdf> (15/07/2018).

De hecho, Capredena admitió incluso que pagaba mensualmente tres mil novecientos cincuenta y seis pensiones sobre el límite legal de sesenta unidades de fomento¹⁰. Es decir, sobre un millón seiscientos mil pesos (unos dos mil quinientos dólares).

La cifra, ampliamente superior a los tres mil noventa casos admitidos ya el año 2016 a la Cámara de Diputados, significó un gasto anual de ciento setenta millones de dólares, en beneficio de un grupo de oficiales, preferentemente coroneles y generales.

6. Desembolso agregado de pensiones múltiples pagadas a oficiales en retiro a través de Capredena, entre los años 2010 y 2017.



Fuente: Capredena.

Los recursos gastados en pensiones sobre las sesenta unidades de fomento en el año 2016 fueron además cinco veces superior a lo erogado en 2007, según las propias estadísticas de Capredena.

En paralelo, se consolidó en ese período un grupo creciente de beneficiarios que recibieron legalmente de dos a cuatro pensiones simultáneas, algo imposible en el sistema privado de pensiones, en el que están incluidos los trabajadores civiles.

¹⁰ La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. Fue creada en 1967 durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva. Su finalidad original fue la revalorización de los ahorros de acuerdo con las variaciones de la inflación. Posteriormente, su uso se extendió al sistema crediticio.

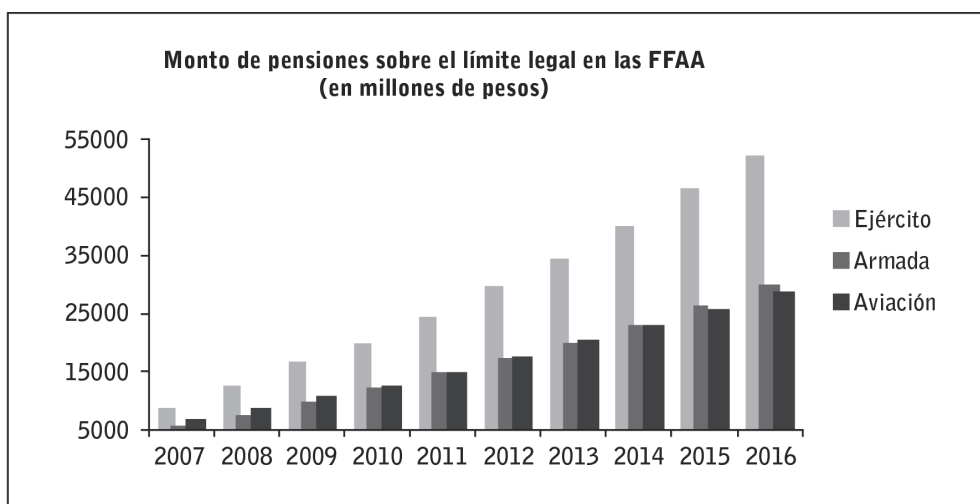
En total, un grupo trescientos veintisiete oficiales en retiro percibieron en 2017 ingresos por diez mil millones de pesos anuales (unos quince millones de dólares), según Capredena, institución que paga pensiones a ex funcionarios de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa.

7. Número de pensiones que superaron el límite legal de 60 UF, por rama de la Defensa en 2016.

	EJÉRCITO	ARMADA	AVIACIÓN	TOTAL
Número de casos	1.883	1.032	1.041	3.956

Fuente: Capredena.

8. Desembolso agregado de pensiones sobre el límite legal de 60 UF pagadas a través de Capredena, entre los años 2007 y 2016.



Fuente: Capredena.

Como consecuencia de todo este proceso, en los últimos diez años, el gasto total en pensiones sobre el límite legal fue de novecientos treinta y seis millones de dólares, con una fuerte tendencia al alza cada año. En comparación, la cifra equivale a la construcción de nueve hospitales de mediana complejidad o a doscientos colegios de excelencia, anualmente.

Los pagos millonarios girados por Capredena a un puñado de oficiales benefician además a una serie de uniformados en retiro, involucrados en casos masivos de violaciones a los derechos humanos o hechos de corrupción justamente con fondos de la Ley Reservada del Cobre.

De hecho, el promedio de pensiones que recibe mensualmente este grupo de treinta y ocho uniformados en retiro asciende a dos millones setecientos mil pesos (unos cuatro mil cien dólares).

De hecho, unos veinte ex agentes de las temidas DINA y CNI, las policías secretas de la dictadura cívico militar, disfrutaban hasta hoy de jubilaciones que sobrepasan los dos millones de pesos (unos tres mil dólares).

En ese marco, y en medio de investigaciones parlamentarias, Capredena confirmó a la Cámara Baja que sólo en 2015 fueron repartidos novecientos once mil millones de pesos en este sistema previsional (unos mil cuatrocientos millones de dólares). De esa cifra, un noventa y cuatro por ciento correspondió a aportes del Estado y sólo un seis por ciento a ahorros efectuados por los uniformados durante su vida laboral.

Las proporciones, por cierto, son estrictamente inversas en el sistema privado de pensiones, donde aún está bajo litigio la pertinencia de que exista o no un fondo solidario, por ejemplo.

En total, entre 2011 y 2015, el Estado desembolsó cerca de tres billones ochocientos mil millones de pesos para solventar el fondo de retiro de Capredena, casi seis mil millones de dólares.

En el caso de Dipreca, que administra las pensiones policiales, las cifras bajo litigio también son enormes. Por ejemplo, el gasto en el pago de pensiones de esta entidad bordea los quinientos noventa mil millones de pesos (unos novecientos millones de dólares), cifra que iguala el monto destinado a financiar la gratuidad en la educación superior el año 2016.

Asimismo, la jubilación promedio de los mil trescientos treinta y ocho oficiales que se pensionaron ente 2005 y 2017 fue de dos millones trescientos mil pesos (unos tres mil quinientos dólares), cifra que equivale a unas once veces lo que recibe un chileno promedio cuando jubila, según las estadísticas oficiales.

De esos beneficios, por cierto, no están excluidos los uniformados que violaron los derechos humanos durante la dictadura o que lideraron desfalcos masivos los últimos años. Ellos reciben, de hecho, pensiones de hasta cuatro millones setecientos mil pesos (unos siete mil doscientos dólares), las que mantendrán aunque sean condenados eventualmente por robar miles de millones de pesos al fisco.

A diferencia de Capredena, al menos, las pensiones múltiples son casi

inexistentes en Dipreca donde es un beneficio exclusivo para una treintena de oficiales, los que acceden a jubilaciones dobles e incluso triples.

Hasta hoy no existe ningún proyecto legal que pretenda modificar esta situación, por lo que este sistema de pensiones castrenses pueden ser considerado como otra área de cooptación del Estado de parte de las Fuerzas Armadas y de Orden.

El Patrimonio de Afectación Fiscal

En el marco de las crecientes granjerías obtenidas por las Fuerzas Armadas y de Orden desde el golpe militar de 1973, ocurrió también un proceso ininterrumpido de aumento de su patrimonio fiscal en bienes inmuebles, cuya administración está sujeta a áreas de opacidad y falta de control civil, situación que incluso derivó en la constitución de una comisión investigadora en la Cámara de Diputados el año 2016, la que terminó sin mayores consecuencias políticas o legales.

En cifras, estas instituciones poseen siete mil trescientos sesenta y ocho bienes inmuebles, de los cuales dos mil trescientos treinta y cinco están inscritos como patrimonio de afectación fiscal, estatuto legal que permite a las Fuerzas Armadas y Carabineros enajenarlos sin pedir autorización al Ministerio de Bienes Nacionales o a ninguna otra autoridad civil¹¹. Tampoco deben informar a ninguna autoridad civil de estos eventuales traspasos.

El Patrimonio de Afectación Fiscal de las Fuerzas Armadas y Carabineros se constituyó principalmente entre los años 1978 y 1989, con mil cuarenta y cuatro inmuebles; luego, en el lapso 1990-1999 se sumaron otros setecientos dieciocho bienes raíces; en tanto que entre 2000 y 2007 se afectaron a dicho patrimonio sólo nueve unidades de origen fiscal.

Es decir, este mecanismo de administración y enajenamiento de inmuebles fiscales, operó con mayor fuerza justamente en el período de mayor poder político de las Fuerzas Armadas y Carabineros, desde la década de 1970 y hasta inicios del siglo XXI, sin que exista hasta ahora un cambio legal que permita revertir la situación o evitar nuevas enajenaciones sin consulta al poder civil.

Tampoco un proceso de revisión de los eventuales actos de corrupción o ilegalidad cometidos, en especial durante la dictadura.

En este punto, es importante subrayar que hasta hoy las Fuerzas Armadas y Carabineros siguen siendo legalmente autónomos para declarar que un bien

11 Esta situación está establecida en la ley N°18.712, específicamente en su artículo 2°.

inmueble fiscal pasa a constituirse en un patrimonio de afectación fiscal, administrado por sus servicios de bienestar, el que eventualmente puede ser enajenado sin necesidad de consulta o informe a ninguna autoridad civil.

Hasta ahora, como muestra el cuadro siguiente, es el Ejército, la institución que posee más bienes inmuebles en esta condición.

9. Número de inmuebles de las Fuerzas Armadas y Carabineros a 2016.

	EJÉRCITO	MARINA	AVIACIÓN	CARABINEROS	TOTAL
PAF	1.898	219	293	25	2.435
Destinaciones	518	1.135	819	2.115	4.587
Tenencia irregular	54	54	28	200	336
DL N° 1.113	4	1	0	5	10
Total	2.474	1.409	1.140	2.345	7.368

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de comisión investigadora ad hoc de la Cámara de Diputados de Chile.

Recomendaciones

Si bien este texto constituye una visión general de los problemas de cooptación del erario público por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, si es posible plantear recomendaciones de política que nutran la discusión en torno a estos problemas en las instituciones de la Defensa y la Seguridad Pública.

Estas sugerencias, que sólo constituyen un horizonte de debate, incluyen:

- Otorgar una mayor preeminencia política a los debates sobre Defensa en el mundo civil, en especial los actores sociales y ciudadanos.
- Recuperar el control civil de la administración, inversión y gasto público de las Fuerzas Armadas y de Orden, evitando que sean gestionados por uniformados.
- Derogar la Ley Reservada del Cobre y establecer un presupuesto regular para la compra de armas, definido anualmente en el Congreso.
- Revisar los montos destinados a gastos reservados y establecer mecanismos de trazabilidad contable.
- Recuperar para la inversión social en salud, educación y medioambiente los millonarios recursos del Fondo de Contingencia Estratégico (FCE) y los flujos excedentarios de la Ley Reservada del Cobre.
- Prologar la carrera militar y definir un nuevo sistema de jubilaciones castrenses que evite los actuales pagos millonarios, homologando los topes de las pensiones castrenses al máximo legal de sesenta unidades de fomento.
- Recuperar la tutela del Ministerio de Bienes Nacionales de los inmuebles traspasados por las Fuerzas Armadas y de Orden a la categoría de patrimonio de afectación fiscal, en especial aquellos que posean usos alternativos de índole social o ecológico.

Bibliografía

Cochilco (2018). Informes semanales e Informes Trimestrales de Cochilco, consultados el 10 de julio 2018. Recuperado de <https://www.cochilco.cl/Paginas/Estudios/Mercados%20de%20metales%20e%20insumos%20estrat%C3%A9gicos/Cobre.aspx> (10/07/2018).

CODELCO (2017). Memoria Anual, Santiago de Chile.

Observatorio del Gasto Fiscal, Los gastos reservados en el presupuesto del gobierno central. Recuperado de <https://fae.usach.cl/fae/docs/informeEconomico/informeEconomico2016-10-20.pdf> (15/07/2018).

Paredes, A. (2004). La Operación Cóndor y la guerra fría. *Universum* (Talca), 19 (1), pp. 122-137.

Policzer, P. (2014). Los modelos del horror. Represión e información en Chile, Santiago de Chile: LOM.

Tilly, Ch. (2000). Historical Analysis of Political Process, En J. Turner, *Handbook of Sociological Theory*, Nueva York: Plenum.

FUENTE CONSULTADA

Cámara de Diputados (2016). Informe de la comisión especial investigadora del cumplimiento del objeto de las destinaciones de inmuebles fiscales efectuadas por el Ministerio de Bienes Nacionales a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, Valparaíso: Cámara de Diputados.

COCHILCO (2017). Tendencias de usos y demanda de productos de cobre, Santiago de Chile: Cochilco.

Weibel, Mauricio (2012). Asociación ilícita. Los archivos secretos de la dictadura, Santiago de Chile: Ceibos.

OFICIOS, MEMORANDOS E INFORMES

Informes secretos de apreciación sociológica de la Armada entre 1982 y 1989.

Oficios, memorandos e informes secretos y reservados de la Central Nacional de Informaciones entre 1982 y 1989.

Oficios, memorandos e informes secretos y reservados de la Dirección de Inteligencia Nacional entre 1974 y 1976.

Oficios, memorandos e informes secretos y reservados de la Junta Militar entre 1973 y 1990.

Oficios, memorandos e informes secretos y reservados del Ministerio de Educación entre 1973 y 1989.

Oficios, memorandos e informes secretos y reservados del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1974 y 1989.

Oficios, memorandos e informes secretos, confidenciales y reservados del Ministerio del Interior entre 1974 y 1989.

Transparencia, vigilancia y control social

Por Beatriz Busaniche
Fundación Vía Libre
www.vialibre.org.ar

“El imperativo de la transparencia hace sospechoso todo lo que no se somete a la visibilidad. En eso consiste su violencia”
Byung-Chul Han “La Sociedad de la Transparencia”¹

Introducción

La emergencia de nuevas terminologías para designar los procesos socio-económicos actuales, tales como capitalismo cognitivo, capitalismo post-industrial, capitalismo de plataformas, capitalismo de la vigilancia o sociedad de la información, del conocimiento entre otras da cuenta de una potencial novedad en los procesos de acumulación capitalista. Sin embargo, la única constante en estas nuevas denominaciones es el capitalismo. A lo largo de este trabajo abordaremos algunas otras constantes de estos procesos y trataremos de enmarcar estas líneas históricas en tendencias que están lejos de ser novedosas y que responden más a una reformulación discursiva que a formas originales de relaciones de poder, producción y consumo. El discurso de la modernidad de este siglo XXI es profundamente conservador. Los planteos vinculados a lo supuestamente indefectible del impacto tecnológico y la reconfiguración de las relaciones de producción en este contexto no son mucho más que otro intento para tratar de dismantelar lo que queda de los sistemas regulatorios y minimizar el rol del Estado en la ‘nueva’ economía informacional mientras que las tendencias de la sociedad mediada por procesos computacionales pueden contribuir a mantener y re-legitimar las tradicionales relaciones de dominación.

1 Han, B.-Ch. (2013). La sociedad de la transparencia, Barcelona: Herder Editora.

La historia de la sociedad de la información

El proyecto de construcción de la denominada Sociedad de la Información lleva décadas. Desde la crisis del petróleo en la década del 70, la reconversión de la economía global avanzó por diversos carriles, todos ellos rotulados bajo diversos conceptos tales como la Sociedad de la Información, el Capitalismo post-industrial o la Sociedad del conocimiento.

Un resumen breve nos permite afirmar que la crisis de aquella década reorientó los flujos de capital, especialmente los capitales de riesgo, hacia sectores todavía no debidamente explotados por las fuerzas del capitalismo. Desde entonces, diversos temas cobraron prioridad en la agenda de comercio y en la orientación de los negocios: el interés creciente por las formas de apropiación privadas de bienes intangibles bajo el paraguas de los sistemas de propiedad intelectual, el avance desregulador no sólo de los mercados financieros globales sino y fundamentalmente los procesos de privatización de las empresas de telecomunicaciones y las diversas áreas de servicios públicos junto al desmantelamiento del estado de bienestar, la liberalización de múltiples sectores, especialmente del comercio internacional y el avance paulatino pero sistemático de una nueva forma de modelo extractivista, esta vez sobre las relaciones sociales y la vida privada de las personas.

Es difícil sintetizar la diversidad y complejidad de estos procesos que se desencadenaron y profundizaron en las últimas décadas del siglo XX y que marcan la impronta fundamental de lo que ocurre en este siglo XXI. Sólo podemos afirmar con cierto nivel de certeza, que muchas de las propuestas neoliberales que se instalaron en procesos políticos de la región (con Jair Bolsonaro en Brasil y Mauricio Macri, en Argentina como principales exponentes) no tienen nada de novedoso ni mucho menos de "modernizador".

Mientras se promueve un discurso orientado a la sociedad informacional, la economía de servicios y del valor agregado, las políticas económicas restablecen la doctrina de las ventajas comparativas y la profundización del modelo extractivista agro-exportador. En la división global del trabajo, las economías del sur siguen cumpliendo su rol histórico. Pero a este modelo se le suma ahora otra forma de extractivismo en la cual la región mantiene su papel de subordinación.

El discurso de la sociedad de la información es, fundamentalmente, un discurso de lo indefectible. Un discurso único. El ahora antiguo discurso de "El Fin de la historia" de Francis Fukuyama mantiene cierta vigencia de la mano de los supuestos consensos que dan por superados los conflictos de clase que son reemplazados por modelos tecnocráticos de gestión. La Sociedad de la

información, en teoría, debería haber dado paso a la igualdad de oportunidades, al fin de los conflictos, al 'anacronismo' representado por los Estados Nación que aparecen como entidades inertes ante la emergencia de actores globales, capitales deslocalizados y empresas transnacionales radicadas en muchos casos en paraísos fiscales. La idea de una Internet sin territorio, libre de fronteras, sin jurisdicciones ni posibilidad de regulación alguna se impone en el imaginario de fin de siglo XX y principios del XXI.

Al mundo sin muros ni fronteras² se suma el credo de la empresa-red, una reconversión de la empresa transnacional que se basa más que nunca en las fronteras porosas para el capital y en la reconversión de las cadenas productivas en estructuras horizontales, transparentes, fluidas y flexibles. Aquellas empresas red de las que hablaba Manuel Castells³ son el primer paso de lo que hoy denominamos capitalismo de plataformas. De la deslocalización del trabajo con estructuras empresariales con capital simbólico y propiedad intelectual en sus países de origen, residencia fiscal en paraísos financieros o con notables ventajas impositivas y trabajo en países del tercer mundo con regulaciones laborales frágiles y mano de obra barata avanzamos a un nuevo modelo caracterizado por el concepto de austeridad⁴.

La empresa de transportes más grande del planeta no cuenta con ningún vehículo a su nombre (Uber). La empresa de hospedajes más grande del mundo carece de edificios, hoteles o viviendas para alquilar. Ninguna de las habitaciones ofrecidas en esta plataforma pertenece a la empresa (AirBnB). Se trata de una reconversión del capital hacia la maximización total de las ganancias. El riesgo y la inversión son asumidos por los "asociados". La productividad se basa en el descarte inmediato de todos aquellos que no se adaptan a las reglas de la eficiencia basada en el control mediado por algoritmos.

Así como en los procesos de acumulación originaria del capital se produjeron a instancias de la apropiación privada de los bienes comunes (la tierra), una segunda oleada de apropiación llegó de la mano de los sistemas de propiedad intelectual sobre los bienes intangibles (la cultura y el conocimiento, así como el desarrollo científico técnico), somos testigos en esta década de un nuevo proceso de apropiación privada, esta vez, de la apropiación de las rentas de las economías locales e informales (pasando por servicios de delivery de comidas y otros bienes hasta servicios de cuidado doméstico, reparaciones u obras, desde alquiler temporal de lugares de descanso hasta servicios de remisería y viajes,

2 Mattelart, A. (2001). *Historia de la sociedad de la información*, Buenos Aires: Paidós Comunicación.

3 Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid: Alianza Editorial.

4 Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*, Buenos Aires: Caja Negra Editora, pp. 9-86.

desde compra-venta de bienes usados en mercados locales hasta servicios más especializados como docencia, traducciones, diseño, entre otros). Todo lo que quedaba en manos de las economías locales e informales puede ser reemplazado por la economía de las apps y sus nuevas dinámicas de gerenciamiento de los servicios. Y por supuesto, cualquier dividendo emergente de estas relaciones va a parar a los bolsillos de los accionistas globales.

El principio de la autorregulación tan en auge en el marco del capitalismo informacional deslegitima cualquier intento de formulación de políticas públicas, ya sea en la esfera local como nacional y regional. Así es como los municipios se debaten entre regular o no la actividad de firmas como Uber o AirBnB, las políticas culturales se cuestionan si es posible fijar pautas de cuota de pantalla o impuestos a los contenidos puestos a disposición del público en plataformas de Streaming como Netflix o Spotify y los tribunales discuten cuál es el grado de responsabilidad que le cabe a una empresa global como Yahoo, Twitter, Facebook o Google sobre lo que los usuarios hacen en sus respectivas plataformas.

Mientras tanto, estas empresas ganan terreno y se consolidan en esquemas de gran concentración de mercado que pone en jaque la capacidad de los Estados de regular la posición dominante o imponer políticas de defensa de la competencia.

El debate sobre las relaciones laborales no está ajeno a estos procesos. Algunos países han comenzado a indagar qué formas de regulación le caben a estas empresas que ofician de intermediadoras entre una necesidad y una respuesta a la misma, entre una oferta y una demanda de un servicio o producto. La empresa argentina más valiosa de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires responde con su propio nombre a esa pregunta: Mercado Libre (MELI por su nombre en la Bolsa de Valores) es la empresa de comercio electrónico más grande de la región, ella sola vale más que todo el resto del mercado de valores de Argentina junto (incluyendo empresas de energía, siderúrgicas y bancos) y es, en paralelo, una empresa altamente beneficiada con medidas de incentivo fiscal e impositivo por parte de la administración nacional. Es, a su vez, la protagonista de uno de los contrapuntos más destacados de los últimos meses sobre la sindicalización o no de los empleados de la firma que ha devenido empresa de servicios financieros por encima de los servicios informáticos que declara prestar.

El discurso de la meritocracia, la transparencia, el acceso y la igualdad de oportunidades que prometía la sociedad de la información, la creencia de una sociedad de iguales en la que el acceso a internet terminaría con las diferencias sociales y nos ayudaría a salir del espiral de la pobreza se ha probado inútil y estéril. Las formas sociales que han adoptado las redes no han hecho más que profundizar las distancias, agudizar las desigualdades, precarizar las relaciones de producción y profundizar las grietas.

El discurso de la transparencia

“Quién nada hace, nada teme... y en consecuencia no deberían tenerle ningún temor a los servicios de inteligencia” decía el dictador Augusto Pinochet en una conferencia de prensa cuyo registro en video puede verse hoy día en la plataforma Youtube⁵. Puesto en esa perspectiva, el discurso suena aterrador, pero alcanza conversar con cualquier persona alejada de los debates actuales para descubrir que aquella idea de que “si no tengo nada que ocultar, no me importa la vigilancia” está arraigada en la conciencia colectiva de nuestras sociedades.

El discurso de la transparencia atraviesa la vida pública como nunca antes. Desde hace tres décadas, es omnipresente en la esfera política, aparece como una demanda de la sociedad hacia los gobiernos y se ha convertido en el elemento clave de la libertad de información.

Es indudable que el discurso de la transparencia promovido por innumerables organizaciones de la sociedad civil como mandato a la política es fundamental. Desde hace décadas se construyen escalas y métricas de acceso a la información pública, rankings de percepciones de corrupción, se promueve la cultura de los datos abiertos y la apertura de cuanta información pueda ser abierta. Sin embargo, quien piensa que la transparencia sólo se refiere a temas de corrupción y acceso a la información pública ignora la envergadura de esta concepción. La transparencia es una coacción sistémica que se apodera de todo lo social, todos los procesos deben volverse transparentes para que puedan ser operacionalizados e incorporados a las nuevas dinámicas de los mercados⁶.

En paralelo a la legitimación del concepto de transparencia, observamos discursos que aplican la misma lógica que debería ser estrictamente aplicada a la cosa pública a toda la esfera social. Mientras mucho del activismo por la privacidad de las personas emerge del auge de las empresas de redes sociales, es claro que el sector privado ya tenía en agenda la problemática de la vida privada desde hace décadas. “Las restricciones en nombre de la protección de la vida privada no deben permitir que se impida el ejercicio del derecho a los negocios por medios electrónicos, tanto en el interior como en el exterior de las fronteras” (Eurobit y otros, 1995)⁷ decían a mediados de los 90’s los hombres de negocios mientras la Unión Europea intentaba establecer un mecanismo de protección

5 Conferencia de prensa Augusto Pinochet. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=XEPLyvrZ2Bc> (01/09/2019).

6 Han, B.-Ch. (2013).

7 Eurobit/ITI/Jeida, Global Information Infrastructure, encuentro preparatorio tripartito, 26-27 de enero de 1995.

de la privacidad y elevar los estándares de la protección de datos. Décadas más tarde, la capacidad del sector privado de cosechar datos personales ha crecido exponencialmente y la capacidad de los reguladores de establecer límites se ha mostrado insuficiente.

En su artículo titulado “Cómo los datos se transformarán en el petróleo del futuro” la revista británica *The Economist*⁸ expresa con claridad la importancia de los datos en la era de la información, al ponerlos en paralelo con el recurso fundamental de la era industrial. Sin embargo, los datos son diferentes al petróleo. Si bien son fundamentales para la creación de valor, su flujo no es un recurso escaso frente a la limitación de un recurso no renovable como el petróleo. Es decir, el volumen de datos no para de crecer y la clave no está en cómo se generan nuevos datos sino en contar con la capacidad de procesarlos.

La cuantificación de las sociedades sólo es viable con grandes volúmenes de datos y estos sólo son factibles en economías en las cuales es posible acceder a esos datos, extraerlos, analizarlos, manipularlos, procesarlos y realizar todo tipo de operaciones con ellos a fin de promover mejoras en términos de eficiencia y de mercado. La capacidad de procesar esos datos es lo que marca la diferencia, no su mero acceso y obtención. En esta mirada, la política pública debe dejar paso a la cuantificación y la eficiencia, postulados propios del sector privado, motor de la innovación y la competitividad.

Sin embargo, ese concepto de competitividad está hoy también en jaque. Evgeny Morozov⁹ desarrolla una posición vinculada con la problemática de la concentración y la razón por la cual se habría tornado inviable la creación de competencia efectiva a gigantes como Google y Facebook. Su caudal de datos así como su capacidad de procesarlos está muy por encima de lo que pueda desarrollar un actor nuevo en ese mercado.

Estas empresas cuentan con lo que se denomina un “gráfico social” de nuestra vida y es esa capacidad la que establece un diferencial frente a cualquier otro potencial competidor. Es ese acceso histórico a los datos, esa forma de tratarlos, esas relaciones que las empresas vienen alimentando desde hace años lo que constituye su ventaja comparativa en un entorno en el cual es difícil resolver la problemática en términos de concentración de mercados. Los mecanismos de regulación de competencia parecen insuficientes.

8 *The Economist* (2017), “The world’s most valuable resource”, Edición impresa, 6 de mayo 2017.

9 Morozov, E. (2013). Regular la batalla por la información, en *El País*, 30 de septiembre, Madrid.

Grandes datos y vida privada

En su libro sobre *Big Data*, Walter Sosa Escudero¹⁰ navega la dificultad conceptual de definir los grandes volúmenes de datos, evita cuantificar esas magnitudes y opta por una versión flexible de una definición escurridiza: “*Big data* se refiere a la copiosa cantidad de datos producidos espontáneamente por la interacción con dispositivos interconectados”. En los últimos dos años, en todo el mundo hemos creado más datos que en toda la historia de la humanidad. No, claramente, los datos no son como el petróleo.

La pregunta que subyace inmediatamente es quién puede extraer renta de esos datos: sólo pueden hacerlo aquellos que tienen la capacidad de cosechar, procesar y convertir esos datos en elementos con valor económico.

Shoshana Zuboff¹¹ asegura que la dificultad de concebir una definición de ‘*big data*’ tiene que ver con que todavía se piensa como un objeto estrictamente tecnológico. Esta académica argumenta que por encima de su carácter técnico, se trata de un componente intencional que emerge como consecuencia de la nueva lógica de acumulación de lo que denomina ‘capitalismo de vigilancia’, una nueva forma de capitalismo informacional que aspira a predecir y modificar la conducta humana para producir ganancias y control de mercados.

Las nuevas relaciones de trabajo mediadas por sistemas informáticos conllevan una doble vía. La primera, quizás más obvia e imaginada, es la sustitución de la fuerza de trabajo por la automatización. La segunda, ciertamente la fundamental, es la creación de información en forma permanente desde cada lugar/no lugar en el cual se realice una tarea mediatizada por computadoras. Allí se automatiza y se produce información de forma permanente. Aprender de esa información es la clave de las nuevas formas de productividad y acumulación.

A la fecha, la informatización salió de la esfera laboral y atraviesa la vida cotidiana en lo que podríamos denominar provisoriamente la computación ubicua o la vida social en red¹²: cada elemento, cada aspecto de la vida cotidiana se transforma en una nueva dimensión informacional y simbólica, cada evento, cada proceso, cada objeto, cada persona se vuelve visible, identificable, administrable y transparente. ¿Quién detenta la capacidad de ejercer esa identificación y administración de todos esos flujos de datos? ¿Quién tiene la capacidad de aprender de ellos? ¿Quién, qué, cómo se toman decisiones a partir de esos datos?

10 Sosa Escudero, W. (2019). *Big Data*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

11 Zuboff, Sh. (2015). Big other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization, *Journal of Information Technology* 30, pp. 75–89 JIT Palgrave Macmillan 0268-3962/15.

12 Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks*, New Haven and London: Yale University Press.

Detrás de todas estas preguntas emerge una fundamental: quién capitaliza esta nueva forma de acumulación que minimiza todas las fronteras que se le presentan (la frontera de la vida privada frente a la pública, la frontera del ocio frente al trabajo, la frontera territorial, entre otras).

Grandes avances en tres áreas de las ciencias y las tecnologías de la información contribuyeron a crear este escenario de amenaza sobre la vida privada¹³. En primer lugar, el desarrollo en el área de bases de datos, el desarrollo en la potencia de procesamiento y la baja notable en el costo de ese procesamiento. En segundo lugar, los rápidos progresos en ingeniería de redes y telecomunicaciones, es decir, el avance masivo de las tecnologías de interconexión alámbrica e inalámbrica que implicó grandes superficies del globo conectadas y la capacidad de movilizar datos de un lado al otro del planeta. En tercer lugar, el rápido avance en el análisis de los datos, la gestión de la información, las teorías de la computación, el análisis matemático, estadístico y la inteligencia artificial en sus diferentes modalidades, pero muy especialmente en la que constituye el principal avance actual, el aprendizaje de máquinas (Machine learning).

Sólo aquellos en capacidad de dominar estas áreas, podrán protagonizar la vanguardia de la innovación.

El modelo empresarial prototípico es Google, sin lugar a dudas, pero esta empresa no es la única destacada en esta escena. No sólo aparece Facebook (con sus áreas de negocios como Instagram o Whatsapp) sino una infinidad de otras compañías menores que sustentan su negocio en los datos. Google, como muchas otras compañías propias de este tiempo, nació con la inquietud sobre cómo capitalizar sus operaciones en un ambiente basado en el acceso gratuito a servicios en Internet. Ante la duda sobre la posibilidad de cobrar por sus servicios, los directivos optaron por el modelo de negocios basado en los anuncios publicitarios. Es el modelo de negocios de Internet el que conlleva la necesidad de adquirir datos de los usuarios de forma masiva para maximizar la capacidad de influir sobre ellos con estrategias de marketing y comercialización. El desarrollo de algoritmos cada vez más eficientes para dirigir mensajes específicos en función de los datos constituye el diferencial mayor de estos procesos.

Emerge aquí un concepto clave: el extractivismo de datos. Este extractivismo denota una relación profundamente asimétrica y no siempre consensuada entre la compañía y sus usuarios, pero es el elemento básico primordial para la construcción de sistemas eficientes de capitalización en este modelo de

13 Nissenbaum, H. (2011). *Privacidad amenazada*. Tecnología, Política y la Integridad de la Vida Social, México: Océano Editores.

negocios. Las ganancias dependen cada vez más de la apropiación de esos recursos generados por las operaciones automatizadas ubicuas, los recursos de vigilancia¹⁴. La esfera social en red conceptualizada en 2006 por Yochai Benkler se convierte en el terreno fértil para la cosecha de toda esa información que se genera en los que son los mismos dispositivos que la habilitan.

Pero la lógica de acumulación no cierra su círculo sin otro procedimiento fundamental: el análisis de esos datos. Este trabajo intensivo requiere de gran capacidad para el diseño y desarrollo de métodos que permitan hacer análisis predictivo, construir patrones de vida, de actividades, de consumo, conocimiento fundamental para finalmente obtener ganancias.

La vida mediada por computadoras permite obtener datos, construir información, elaborar patrones, identificar correlaciones, realizar predicciones e inferencias y utilizar toda esa información para prever e incidir sobre las conductas de personas y grupos.

Asimetrías y control social

La sociedad de la transparencia está lejos de ser una sociedad de la equidad. Transparencia y opacidad son dos caras de la misma moneda. La recurrente demanda de transparencia al Estado que emerge de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil pone de relieve la asimetría entre lo que el Estado sabe de los ciudadanos y lo que los ciudadanos saben del Estado.

La sociedad de la transparencia es, en sí misma, asimétrica. Los dispositivos tecnológicos esconden relaciones de total asimetría. Mientras que las personas conectadas exponemos permanentemente cada paso, cada mirada, cada palabra, cada vínculo, las empresas resguardan sus procesos de extracción, análisis y procesamiento de datos bajo cláusulas de confidencialidad, secretos industriales y regulaciones de propiedad intelectual.

Google y Facebook saben mucho más de sus usuarios que lo que sus usuarios saben sobre las empresas, e incluso sobre sí mismos. No hay ninguna forma en la cual los usuarios puedan acortar esa brecha de conocimiento. No hay manera de reducir esa asimetría. Las barreras no sólo se basan en la capacidad de procesar la información, sino en el hecho de que los millones de usuarios ni siquiera saben cómo funciona el negocio de esas compañías ni en qué basan sus modelos de rentabilidad o cómo monetizan sus servicios. Los usuarios tienen magros o nulos

14 Zuboff, Sh. (2015).

conocimientos incluso sobre las políticas de privacidad de los servicios que usan, aceptan los términos sin siquiera leer (en el caso de que esos términos sean efectivamente pasibles de ser leídos y no largos tratados en letra chica escritos en un lenguaje ajeno a la mayoría de la población). ¿Cómo es posible ofrecer consentimiento informado sobre nuestra información cuando carecemos de los conocimientos mínimos para entender de qué se trata esa transacción? Tal como expresa Zuboff, el capitalismo de vigilancia se regodea y sostiene en la ignorancia del público.

En definitiva, el capitalismo de vigilancia se institucionaliza en una infraestructura de comunicaciones que a su vez es considerada por la sociedad como el elemento fundamental de la participación social. El acceso a la información es considerado un Derecho Humano y las empresas de servicios, buscadores, intermediarios de todo tipo, plataformas de redes sociales, empresas de telecomunicaciones son los *gatekeepers* que habilitan nuestro acceso directo a ese derecho. Menuda tarea desarticular ese esquema de asimetrías en un entorno tan complejo.

Los sistemas diseñados por las compañías de Internet para capitalizar nuestra atención moldean una experiencia de navegación basada en darnos lo que esperamos recibir, la red se convierte en nuestra propia caja de resonancia que aleja de nuestra vista todo aquello que nos es ajeno y sobreabunda lo que nos es afín, con una consecuente consolidación de nuestros prejuicios a la vez que perdemos la capacidad de escuchar, atender y tratar de comprender al otro. La red decide que leemos, qué vemos y en consecuencia moldea cómo pensamos¹⁵.

Cada una de las grandes empresas de Internet ha diseñado sus algoritmos para explotar su capital de datos en formas diversas para optimizar nuestra experiencia. Las búsquedas de Google tienen directa relación con nuestro propio historial de navegación, nuestros clicks, nuestras preferencias y búsquedas anteriores. Facebook, por su parte, prioriza nuestros contactos e interacciones así como cada *like* que *cliqueamos* y los sitios que visitamos, hasta donde la propia firma es capaz de acompañarnos permanentemente.

Los filtros personalizados operan con un esquema basado en que conocen a la persona que hace la búsqueda, sus gustos y preferencias y le entregan los contenidos y servicios que sus algoritmos estiman que son los más apropiados. Si logran el *click* y la permanencia, la transacción se habrá probado exitosa y el algoritmo tendrá más información de esa persona para la próxima vez que inicie una búsqueda. La identidad de las personas es un elemento clave en el conjunto

15 Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja*, Barcelona: Penguin Random House Editores.

de datos utilizados para prestar el servicio. Pero esa identidad no es un dato estático, ya que así como la información que te proveen las plataformas está moldeada por tu identidad, también esas identidades serán moldeadas por las informaciones que reciban de forma permanente.

Así, aquella ilusión de la gran aldea global interconectada no facilita el encuentro con los otros, más bien sirve para vincularnos con personas similares o que piensan parecido a nosotros. Los horizontes que se construyen en este mundo de medios de comunicación editorializados a medida son estrechos, cada vez más acotados y plagados de nuestros propios prejuicios autoconfirmados. Se acumulan amigos y seguidores sin experimentar el encuentro con lo distinto. “Los medios sociales representan un grado nulo de lo social”¹⁶.

Innovación conservadora

Además de incidir directamente en nuestro acceso a la información, los algoritmos diseñados por las grandes empresas impactan de lleno en nuestro presente y futuro. Las huellas digitales que dejamos a cada paso y se convierten en datos que alimentan las maquinarias del *big data* contribuyen a entrenar esos sistemas que atraviesan cada vez más procesos de impacto social.

¿Cómo aprenden las máquinas que toman decisiones? Los métodos de aprendizaje automático pivotean entre las ciencias de la computación y la estadística, ya que dependen de ambas disciplinas. El principal objetivo de los sistemas de *machine learning* es explotar los datos del pasado para construir modelos de futuro¹⁷.

Se trata de sistemas automatizados que se usan actualmente para construir conocimiento inferencial, construir modelos y predecir tendencias.

Un programa de cómputo puede evaluar el otorgamiento de un crédito, fijar el valor de una póliza de seguros, elegir el mejor entre cientos de curriculums para una oferta de empleos, seleccionar las inversiones más seguras y prometedoras, ofrecer avisos de búsqueda de trabajo a quienes tienen el perfil más apropiado, evaluar el ingreso a una universidad, prever el nivel estimado de reincidencia de una persona condenada por un delito, evaluar el rendimiento de un docente o un empleado de una empresa y un larguísimo etcétera.

16 Han, B.-Ch. (2017). *La expulsión de los distintos*, Barcelona: Herder Editora.

17 Sosa Escudero, W. (2019).

El diferencial de estos nuevos elementos que atraviesan la vida social es que llegan bajo el velo de la eficiencia y la objetividad: se presentan como precisos y justos. El problema es que ese determinismo tecnológico oculta el hecho de que los algoritmos están programados por humanos y son entrenados con datos producidos, segmentados, definidos y sesgados por humanos.

La modelización del futuro que hacen estos sistemas se basa en información del pasado y por lo tanto construyen un futuro conservador. Por ejemplo, si una empresa abre una búsqueda laboral para un alto cargo gerencial y se establece un mecanismo algorítmico para distribuir avisos en redes sociales de empleo es muy probable que el aviso sólo sea visto por aquellos que responden a la estadística: persona de alto nivel socio-económico, blancas, con alto nivel académico, residente en determinadas zonas urbanas, con una determinada trayectoria laboral. Si ese patrón está cubierto mayormente por hombres, difícilmente una mujer que ha sido madre reciba esa oferta de empleo en su perfil de búsqueda laboral.

Algo similar ocurre con las personas residentes en barrios mayormente marginales o pobres, con personas de determinados grupos étnicos, sociales o religiosos, con personas en conflicto con la ley o con personas pertenecientes a comunidades históricamente marginadas. La evaluación estadística aplicada a casos individuales minimiza las posibilidades de una persona en relación a su propia autonomía y su futuro y condiciona la aplicación de políticas públicas que atiendan necesidades especiales como la reducción de brechas de género, brechas sociales o políticas de inserción y mejora de oportunidades. Las herramientas de decisión automatizada se convierten en los que Cathy O'Neil¹⁸ calificó como 'armas de destrucción matemática'.

Yochai Benkler abordó el tema de la autonomía en un ya clásico artículo titulado "Siren Songs and Amish Children: Autonomy, Information, and Law"¹⁹ al analizar la indispensable necesidad de acceder a múltiples posibilidades para el desarrollo de la autonomía personal. El acceso a la información más amplio posible es condición indispensable para el desarrollo de esa autonomía. Benkler aborda la cuestión de la ley y la autonomía en aquellas personas limitadas por su contexto y analiza especialmente el caso judicial de una familia Amish que se niega a enviar a sus hijos al colegio en su adolescencia para que no entren en contacto con la modernidad. En *Wisconsin v. Yoder*, la Suprema Corte de

18 O'Neil, C. (2017). *Weapons of math destruction*, New York: Broadway Books.

19 Benkler, Y. (2001). Siren Songs and Amish Children: Autonomy, Information, and Law, 76, N.Y.U. L. Rev. 23.

Justicia optó por dar la razón a la familia que impedía que sus hijos continuaran en el sistema educativo porque iban a estar expuestos a demasiada información que pondría en riesgo sus tradiciones religiosas.

En ese artículo, el académico cuestiona los modelos regulatorios que dan prioridad a la protección de sistemas de información privados y sus modelos de negocios, sin considerar las asimetrías en el acceso a la misma. Benkler propone regulaciones basadas en la evaluación de dos efectos de la información: si empodera a un grupo por encima de otro para controlar su acceso a la misma y si se reduce la diversidad de perspectivas a ser comunicadas.

Mientras fantaseamos con un mundo hiperconectado de acceso a la información y el conocimiento mediado por tecnologías asombrosas que ponen el mundo en la palma de nuestras manos, procesos silenciosos, invisibles e incuestionables segmentan lo que vemos, lo que escuchamos y lo que leemos. En un mundo modelado por patrones del pasado, quizás estemos en el lugar del joven Amish que, privado de acceso a la educación, nunca supo lo que podría llegar a ser.

Bibliografía

- Benkler, Y. (2001). Siren Songs and Amish Children: Autonomy, Information, and Law, 76, N.Y.U. L. Rev. 23.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks*, New Haven and London: Yale University Press.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid: Alianza Editorial.
- Eurobit/ITI/Jeida, (1995) Global Information Infrastructure, encuentro preparatorio tripartito, 26-27 de enero de 1995.
- Han, B.-Ch. (2013). *La sociedad de la transparencia*, Barcelona: Herder Editora.
- Han, B.-Ch. (2017). *La expulsión de los distinto*, Barcelona: Herder Editora.
- Mattelart, A. (2001). *Historia de la sociedad de la información*, Buenos Aires: Paidós Comunicación.
- Morozov, E. (2013). Regular la batalla por la información, en El País, 30 de septiembre, Madrid.
- Nissenbaum, H. (2011). *Privacidad amenazada. Tecnología, Política y la Integridad de la Vida Social*, México: Océano Editores.
- O'Neil, C. (2017). *Weapons of math destruction*, New York: Broadway Books.
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja*, Barcelona: Penguin Random House Editores.
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big Data*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Srnicsek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*, Buenos Aires: Caja Negra Editora, pp. 9-86.
- The Economist (2017). *The world's most valuable resource*. Edición impresa, 6 de mayo 2017.
- Zuboff, Sh. (2015). Big other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization, *Journal of Information Technology* 30, pp. 75–89 JIT Palgrave Macmillan 0268-3962/15.



Fundación Heinrich Böll Cono Sur

D Avenida Francisco Bilbao 882, Providencia, Santiago de Chile | T +56 2 2584 0172
W www.cl.boell.org | [@SurHbs](#) | [@FundacionHeinrichBollConoSur](#)