

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2015

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN
DE LA PRIMERA ENCUESTA
DE PERCEPCIÓN DE CALIDAD
DE VIDA PENITENCIARIA EN
CHILE

Guillermo Sanhueza

EL MERCADO DE LAS
FARMACIAS EN CHILE:
¿COMPETENCIA POR
LOCALIZACIÓN?

Pablo Villalobos

LOS CUATRO TRIBUNOS.
IDEAS Y PROYECTOS
POLÍTICOS DE LOS
DIRIGENTES FEDERALES DE
BUENOS AIRES, 1824-1827

Gabriel Di Meglio

EL ASPECTO CAMBIANTE
DE LA GEOPOLÍTICA
LATINOAMERICANA EN
LA ACTUALIDAD

Brian Hamnett

ECONOMÍA Y POLÍTICA

Representante legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Coeditores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfamille (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Herbert Klein (Stanford University)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Edición y corrección de estilo: Adelaida Neira, Patricio González

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta, Gloria Barrios

Secretaría ejecutiva: Nicole Gardella

Universidad Adolfo Ibáñez

Avenida Diagonal Las Torres 2700, Edificio Postgrado, Peñalolén, Santiago, Chile

Tel. 56 2 23311261. Correo electrónico: economiaypolitica@uai.cl

www.economiaypolitica.cl

ISSN 0719-4714 Versión impresa / ISSN 0719-4803 Versión en línea

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización de la dirección editorial de la revista *Economía y Política*.



UAI
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02

NÚMERO **01**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

ABRIL **2015**

ECONOMÍA Y POLÍTICA

La revista *Economía y Política* es una publicación científica arbitrada bianual, orientada al análisis y evaluación de la relación entre el funcionamiento de la economía en sus niveles micro y macro, y las prácticas e instituciones políticas y sociales. El foco de los análisis se centra en América Latina, así como en los fenómenos globales que tengan repercusiones en el acontecer de esta región. Todos los artículos se someten primero a la evaluación de los editores. En caso de cumplir con los estándares de la revista, los trabajos serán posteriormente evaluados por dos árbitros bajo el sistema doble ciego, y por un tercero en caso de haber discrepancia entre los evaluadores. Los artículos deben ser inéditos y los criterios de selección serán su rigor científico y el interés de la comunidad disciplinar. Se valoran los trabajos redactados en un lenguaje que facilite su comprensión tanto para un grupo amplio de disciplinas académicas, como para diseñadores de políticas públicas e instancias de toma de decisiones. La revista se publica online e impresa, siendo la primera la edición principal. La revista es gratuita para autores y lectores, y se edita bajo la modalidad Open Access. Aun cuando se publica en castellano, los artículos pueden ser presentados en inglés. Al momento de ser aprobados y editados, los artículos se publican online.

Para citar los artículos de *Economía y Política* online se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30. DOI: 10.15691/07194714.2014.001

Para citar los artículos de la revista impresa se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2015

ÍNDICE

Guillermo Sanhueza Olivares	DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE CALIDAD DE VIDA PENITENCIARIA EN CHILE: PROPUESTAS Y DESAFÍOS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO	5
Pablo Villalobos Dintrans	EL MERCADO DE LAS FARMACIAS EN CHILE: ¿COMPETENCIA POR LOCALIZACIÓN?	33
Gabriel Di Meglio	LOS CUATRO TRIBUNOS. IDEAS Y PROYECTOS POLÍTICOS DE LOS DIRIGENTES FEDERALES DE BUENOS AIRES DURANTE EL CONGRESO CONSTITUYENTE RIOPLATENSE: 1824-1827	75
Brian Hamnett	EL ASPECTO CAMBIANTE DE LA GEOPOLÍTICA LATINOAMERICANA EN LA ACTUALIDAD	109

Diseño e implementación de la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria en Chile: propuestas y desafíos para el sistema penitenciario

Guillermo Sanhueza Olivares*

RESUMEN

Cuando un individuo es enviado a prisión, se le priva de libertad como resultado de la seriedad de su ofensa al cuerpo social. Esta severa restricción descansa en el supuesto de que la persona es enviada a prisión como castigo, y no para ser castigada. Varios tratados internacionales han reafirmado este principio y enfatizado que las prisiones deben respetar la dignidad de los internos y promover su reintegración social. Sin embargo, las cárceles chilenas enfrentan diversas problemáticas que convierten la reclusión en una forma de castigo permanente, más allá de la mera privación de libertad: hacinamiento, uso exagerado del confinamiento solitario, escaso acceso a programas de reinserción, dificultades para procesar reclamos de los reclusos, malos tratos a internos y visitas, entre otros. Aunque ha habido reportes previos respecto de las condiciones carcelarias, estos no han seguido una metodología sistemática ni han ofrecido una descripción detallada de los problemas por áreas y, como resultado, existen pocos puntos de referencia basados en evidencia empírica para la toma de decisiones. A petición de la propia Gendarmería de Chile, a través de su Unidad de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, el autor diseñó el primer estudio nacional de percepción de la calidad de vida penitenciaria. Por medio de un muestreo aleatorio estratificado fueron encuestadas 2.093 personas privadas de libertad en 75 cárceles del país. Los resultados presentan una percepción general de deterioro del sistema no sólo en cuanto a condiciones de infraestructura, sino también por diversas prácticas abusivas, por situaciones de violencia al interior de las cárceles y una escasa cobertura de los programas de reinserción.

PALABRAS CLAVE: cárcel, Gendarmería, calidad de vida, Chile, derechos humanos

Design and Implementation of the First Perception Survey Quality of Prison Life in Chile: Proposals and Challenges for the Prison System

ABSTRACT

Imprisonment is imposed over an individual as a result of a severe offense against society. This severe restriction has been established as punishment not for punishment, which means that the only right that is suspended has to do with freedom of movement. A variety of international agreements has reaffirmed this principle and emphasized that prisons should respect inmates' human dignity and promote their

* PhD Trabajo Social y Sociología, Universidad de Michigan. Profesor asistente, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ gesanhue@uc.cl

Recibido julio 2014 / Aceptado octubre 2014

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

social reintegration. Nevertheless, serving a sentence in Chilean prisons has become a form of continuous punishment that extends far beyond the mere deprivation of liberty. Indeed, Chilean prisons have been criticized for their levels of overcrowding, lack of access to rehabilitative programs, and for their levels of mistreatment towards (and between) inmates. Despite the fact that there have been previous reports on prison conditions in Chile, they have not followed a systematic approach nor have offered a detailed description by areas of interest. As a result, there have been few evidence-based reference points for policy makers or prison administrators to improve prisons nationwide. Following a request from the Chilean Bureau of Prisons [Gendarmería de Chile, in Spanish], through its Unit for Protection and Promotion of Human Rights, the author of this article designed and implemented the First National Survey on Inmates' Perception of Quality of Life, conducted in 2013, which surveyed 2,093 incarcerated individuals from 75 prisons nationwide; inmates were selected based on a stratified-random sampling strategy. The results show a deteriorated perception not only in terms of prison infrastructure but also regarding different abusive practices, including mistreatment by guards, inmate-on-inmate violence and lack of rehabilitative programs.

KEYWORDS: prison, Chilean Bureau of Prisons, quality of life, Chile, Human Rights

1. Introducción

En muchos sistemas legales del mundo, incluido Chile, cuando un individuo es enviado a prisión y, por tanto, privado de su libertad, el único derecho que le es suspendido mientras está encarcelado es la libertad de movimiento (Couso 2008). Más aun, en sociedades occidentales modernas el encarcelamiento es impuesto a los individuos 'como castigo', no 'para castigar' (más) al encarcelado¹ (Ignatieff 1978). En otras palabras, no se deberían imponer al recluso tratos vejatorios o castigos adicionales al encarcelamiento, pues se asume que el encarcelado tiene los mismos derechos (salud, educación, derechos civiles) que quienes están en el exterior, salvo la libertad de movimiento (Alzúa, Rodríguez y Villa 2010).

Sin embargo, distintas voces del mundo político, de medios de comunicación e incluso de los propios ciudadanos, usualmente presionan por más 'mano dura', lo cual ha tenido como resultado que la premisa de la cárcel 'como-castigo' sea cada vez más incierta, poniendo en riesgo las consideraciones acerca de los derechos humanos de los encarcelados (Cavadino, Crow y Dignan 1999; Garland 2001). Esto resulta de particular preocupación debido a que el respeto a los derechos humanos de

¹ A lo largo del presente artículo se usará indistintamente el género masculino de este término y otros sinónimos para referirse a la privación de libertad tanto de hombres como de mujeres.

los encarcelados ha sido identificado como una precondition de una rehabilitación efectiva (Ward, Gannon y Birgden 2007).

Hoy, Chile tiene cerca de 44 mil personas privadas de libertad, lo que se traduce en una tasa de encarcelamiento de 248 personas por cada 100 mil habitantes (International Centre for Prison Studies [ICPS] 2014), y una reincidencia estimada promedio de 50% (Morales, Muñoz, Welsch y Fábrega 2012). Aunque Gendarmería de Chile es la entidad pública encargada de proveer la seguridad, el control y los programas de rehabilitación para las personas que han sido puestas bajo su custodia por parte de las autoridades judiciales, la institución destina un porcentaje minoritario de su presupuesto para la reinserción (Morales et al. 2012).

Reportes internacionales y datos de distintas fuentes nacionales han expresado preocupación por las condiciones de las cárceles chilenas y por la violación de garantías básicas que los internos sufrirían dentro de los muros de las prisiones. Organizaciones como Amnistía Internacional, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia en Chile y el Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile (INDH) han denunciado que muchas prácticas cotidianas que ocurren en las cárceles chilenas comprometen la dignidad de los internos.

Por otro lado, la situación para los funcionarios penitenciarios en las cárceles en nuestro país no es mejor que la de los internos. Con una capacitación mínima,² los funcionarios deben simultáneamente llevar a cabo funciones relacionadas con la custodia de los reclusos, así como mantener el orden y la seguridad de las instalaciones, ayudar en la rehabilitación de los internos, y ocuparse de todas las necesidades que ellos requieran. Los oficiales y guardias de las cárceles tienen la misión de servir a una población muy compleja, que los sobrepasa con creces en número, y deben llevar a cabo las tareas que de allí se derivan con poco entrenamiento y con amenazas permanentes a su propia integridad, debido a los altos niveles de violencia al interior de los penales (INDH 2013, Espinoza y Martínez 2007).

En suma, las condiciones precarias de un sistema penitenciario que afectan tanto a internos como a funcionarios, sumadas a las distintas

² En general, todo el personal de custodia (gendarmes y oficiales) recibe un entrenamiento que varía entre los 8 y 12 meses para los gendarmes y los 18 y 24 meses para los oficiales.

voces que han pedido más ‘mano dura’ en el tratamiento a los reclusos, han terminado por crear condiciones cada vez más deshumanizadoras en las cárceles chilenas, fomentándose además dinámicas de encarcelamiento creciente, malas condiciones para la reinserción y altos niveles de reincidencia delictual, aunque este panorama no sólo es propio de Chile sino que se extiende a América Latina en general (Dammert y Zúñiga 2008, Espinoza y Martínez 2007).

En diciembre de 2010, una tragedia sacudió el sistema penitenciario chileno. Un incendio se desató en el contexto de una pelea en un bloque de celdas en una cárcel altamente sobrepoblada, resultando en la muerte de 81 presos, muchos de los cuales habían incurrido en un delito por primera vez en su vida. Esta tragedia ha sido el peor desastre registrado en la historia de las cárceles del país y agravó la crisis de un sistema penitenciario ya muy precario. Ante lo ocurrido, el gobierno de Chile (a través del Ministerio de Justicia) ordenó la creación de una nueva unidad dentro de Gendarmería, cuya misión principal consiste en promover el respeto por los derechos humanos en las cárceles chilenas.

Una de las primeras tareas de esta unidad fue evaluar la calidad de vida dentro de los centros de reclusión, tomando en consideración la visión de los mismos internos en cada instalación. Como resultado de un acuerdo cooperativo entre el principal investigador de la evaluación y Gendarmería de Chile, tuve la oportunidad de liderar esta evaluación a nivel nacional, y Gendarmería me brindó todos los permisos y facilidades para visitar cada cárcel y realizar la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria.

2. Revisión de la literatura

En esta sección se resume el trabajo realizado previamente a la elaboración y aplicación de la encuesta sobre las evaluaciones de cárceles. Existen algunas evaluaciones de las condiciones penitenciarias en el mundo desarrollado, pero hay muy pocos estudios y evaluaciones de éstas en países en desarrollo, incluido Chile. Este proyecto busca, por lo tanto, llenar parte de esta brecha, poniendo las bases para futuras evaluaciones del sistema penitenciario en nuestro país, con el propósito

de informar la responsabilidad del Estado respecto de las deplorables condiciones de las cárceles.

Además de ser considerado uno de los más importantes libros en el campo de la sociología de las cárceles (Reisig 2001), la obra de Gresham Sykes, *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison* (1958), puede ser descrita como una de las primeras investigaciones que evalúan la calidad de vida en prisión. El libro destaca por las vívidas descripciones de Sykes, tanto de las dolencias físicas asociadas al encierro (tales como la pérdida de la libertad, la abstención a la autonomía y la frustración del deseo sexual) como de los dolores psicológicos que, en su opinión, “no son menores a los dolores corporales” (Sykes 1958: 64).

Desde los días de Sykes hasta el presente, se han dictado una variedad de protocolos internacionales y especializados para detallar las normas y estándares que deben cumplir las cárceles para ofrecer las mínimas condiciones de encarcelamiento humano. Estos estándares destacan que los presos deben ser tratados con dignidad y han sido valorizados como seres humanos; asimismo, que deben ser apoyados para prepararlos para llevar una vida útil, productiva y que cumpla con la ley una vez que sean liberados (Home Office 1991, United Nations 1990). Estas normas han sido acordadas por los miembros de la comunidad internacional, generalmente a través de las Naciones Unidas.

Hace algunas décadas, John DiIulio (1987) propuso medir tres dimensiones de la vida en prisión: orden, servicios y programas. Mientras por orden se entiende la ausencia de amenazas colectivas o individuales a otros prisioneros o personal (tales como violaciones, robos, asaltos o motines), servicios se refiere a las condiciones que entregan bienestar dentro de las paredes de la cárcel, como la comida, el agua limpia, la sanidad, la ventilación, la recreación, etc.; los programas aluden a una variedad de actividades realizadas cuyo objetivo es facilitar una futura reinserción social exitosa en los ámbitos de educación, tratamiento de drogas e intervenciones psicosociales.

Aunque las mejoras de las cárceles tienen que ver, sin lugar a dudas, con una preocupación por la infraestructura, muchos académicos han advertido que un enfoque basado en los derechos humanos de los presos debe incluir una visión más amplia y ética sobre las cárceles,

dado que la calidad de vida en prisión está asociada con la creación de un ambiente propicio para la reinserción social (Liebling y Arnold 2004), con la creación de un ambiente más seguro para el personal que trabaja en las cárceles (Coyle 2003) y, en último término, con la legitimidad del sistema de justicia criminal y de los sistemas penitenciarios (Sparks, Bottoms y Hay 1996; Tankebe y Liebling 2013).

Ahora bien, dada la posición de desventaja y vulnerabilidad de los presos frente a posibles abusos, las cárceles constituyen ‘lugares morales especiales’, donde los conceptos de justicia, orden, autoridad, confianza, respeto y bienestar son percibidos de una forma excepcional (Goffman 1968, Foucault 1977, Sykes 1958). Considerando esto, algunos autores han desarrollado una terminología y metodología específicas para monitorear la situación de las cárceles. Algunos ejemplos son la idea de ‘cárceles sanas’ (Her Majesty Inspectorate of Prisons in the United Kingdom [HMIP] 2012)³ y la calidad de vida en prisión basada en ‘el desempeño moral de las cárceles’ (Liebling y Arnold 2004).

Alison Liebling y Helen Arnold (2004) han argumentado que la calidad de vida en prisión debe incluir un énfasis en el comportamiento moral dentro de las cárceles en relación a conceptos de confianza, respeto, justicia, orden y bienestar. Para ellas, el desempeño se aleja de un mero énfasis en la gestión o de un simple enfoque únicamente basado en la infraestructura, e insisten en que, además de la legitimidad exterior (Sparks, Bottoms y Hay 1996), lo que más importa en la vida diaria en una prisión es la legitimidad interior; es decir, cómo se vive la vida dentro de la cárcel por parte del personal y de los internos, enfocándose en encontrar qué es lo más importante: las relaciones entre las partes, y el sentido de justicia, de orden y la calidad del trato. Al mismo tiempo, Liebling y Arnold (2004) desarrollaron una metodología para evaluar empíricamente estas dimensiones en cinco cárceles de Inglaterra, encontrando diferencias significativas de la vida en prisión en las distintas instalaciones penitenciarias.

Por su parte, la Inspectoría de Prisiones de Reino Unido (HMIP), cuya misión principal es informar sobre las condiciones y el trato dado a reclusos en cárceles, instituciones juveniles y centros de detención

³ En adelante, designamos esta institución en español como Inspectoría de Prisiones de Reino Unido y se mantiene su sigla en inglés: HMIP.

para inmigrantes en Reino Unido, ha establecido el concepto de ‘cárceles saludables’, desarrollando una serie de expectativas basadas en estándares internacionales que luego compara con las demás cárceles del país. La idea detrás del concepto de cárcel saludable es que el personal tenga los recursos para poder apoyar efectivamente a los internos y detenidos en pos de ayudarlos a evitar que nuevamente cometan algún delito o a lograr otros resultados acordados (HMIP 2012). Algunos críticos de este concepto han argumentado que, a pesar de la reciente popularidad de éste en varias partes del mundo desarrollado, la realidad de las cárceles es por lo general lo opuesto (las cárceles deterioran a los prisioneros, tanto física como mentalmente) y el concepto de una cárcel saludable sería un oxímoron (De Viggiani 2007).

En resumen, no se trata simplemente de evaluar la infraestructura o la cobertura de ciertos programas sino, más bien, resulta crucial saber más sobre cómo perciben la vida en la cárcel los propios internos en su interacción con guardias y funcionarios (Liebling y Arnold 2004; Coyle 2003; HMIP 2012; Alzúa, Rodríguez y Villa 2010; Camp, Gaes, Langan y Saylor 2003). Esto no significa, por supuesto, que los académicos que estudian las cárceles nieguen la importancia de conducir evaluaciones que consideren dimensiones objetivas y sistemáticas de las cárceles, sino que para poder mejorar los sistemas penitenciarios se deben incluir diferentes dimensiones, objetivas y subjetivas.

Así, las evaluaciones de cárceles han estado enfocadas en condiciones de hacinamiento e infraestructura (De Viggiani 2007, HMIP 2012), en la relación entre presidiarios y guardias (Liebling y Arnold 2004), y entre presidiarios (HMIP 2012), en la seguridad personal y en niveles de victimización entre internos (Wolff, Blitz y Shi 2007), en el acceso a atención médica de los presidiarios (De Viggiani 2007), en el uso y consecuencias del confinamiento solitario (Pizarro y Narag 2008), en la disponibilidad y calidad de los programas dentro de la cárcel para los presidiarios (Andrews, Bonta y Wormith 2006; DiIulio 1987; HMIP 2012), y también en el rol y necesidades de visitas y familiares (Jorgensen, Santos, Hernández y Warren 1986).

Uno de los mecanismos utilizados en la actualidad por académicos, encargados de políticas públicas, organizaciones públicas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para monitorear lo que pasa

en las cárceles, es encuestar a los reclusos. De hecho, las encuestas a internos son cada día más populares, dado que han demostrado ser una fuente de información certera y confiable para poder evaluar las condiciones de hacinamiento, así como una serie de condiciones operacionales, y han contribuido a detectar y mejorar situaciones problemáticas en relación a la calidad de vida de los presidiarios (Camp et al., 2003; Daggett y Camp 2009). Sin embargo, también se argumenta que las encuestas por sí solas no deberían nunca reemplazar las auditorías de cárceles u otras revisiones más completas (Camp et al. 2003; HMIP 2012).

2.1 ¿Por qué tener mejores cárceles ayuda a la sociedad?

Lawrence Katz, Steven Levitt y Ellen Shustorovich (2003) encontraron evidencias que demostraban que una mejor calidad de vida en prisión ayudaba a reducir los índices de criminalidad una vez que los internos eran liberados. M. Keith Chen y Jesse Shapiro (2004) documentaron acerca de cómo las condiciones de vida en prisión, que eran más duras, estaban asociadas con mayores tasas de reincidencia una vez liberados los reclusos. En la misma línea, Francesco Drago, Roberto Galbiati y Pietro Vertova (2011) concluyeron que condiciones de vida muy duras en prisión aumentaban la probabilidad de reincidencia y que no existía ningún efecto disuasivo para no reincidir en aquéllos que habían experimentado condiciones severas de confinamiento. Además, hay evidencia de que las mejoras que se pueden hacer a los sistemas penitenciarios pueden resultar en incrementos para el orden y la seguridad al interior de las cárceles y que una serie de dimensiones de la vida en prisión (por ejemplo, la relación entre el personal y el presidiario, el orden, los derechos de visita y la infraestructura) pueden ser mejoradas (Jameson y Allison 1995, Crewe 2011). Incluso más: desde un punto de vista basado en las fortalezas de las personas, se pueden desarrollar evaluaciones continuas para aumentar la participación de los presidiarios en algunas decisiones que afectan su calidad de vida, lo cual resultaría en cárceles más seguras que, además, serían más proclives a la reinserción (Toch 1994).

2.2 Evaluación de cárceles en Latinoamérica

La investigación en cárceles en países en desarrollo es escasa. Sin embargo, existe alguna evidencia según la cual las cárceles en varios países de América Latina no cumplen siquiera con estándares mínimos y que los presidiarios sufren condiciones inhumanas de confinamiento (Morris 2008, INDH 2013, Dammert y Zúñiga 2008). Patrice K. Morris (2008) llevó a cabo una investigación exploratoria en Jamaica para estudiar cómo los presidiarios experimentaban y respondían a un ambiente carcelario precario. El estudio dio cuenta de que las experiencias previas a la prisión, las convicciones personales y otros factores específicos de la cárcel sí tenían influencia en la adaptación del presidiario; su trabajo, no obstante, se limitó sólo a treinta internos en un par de cárceles.

Adicionalmente, Alejandro Isla y Daniel Míguez (2003) se dieron cuenta de la pobre calidad de vida en prisión de los reclusos en Argentina y de su relación con un sistema de administración carcelaria deficiente, sobre todo en relación al alto ausentismo del personal, a sus bajas habilidades para hacer funcionar adecuadamente las cárceles (tanto oficiales como guardias) y a una dramática carencia de herramientas para solucionar conflictos. Del mismo modo, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (2008), así como Olga Espinoza y Fernando Martínez (2007), han llevado a cabo investigaciones comparativas dentro de los sistemas carcelarios de Latinoamérica; sus hallazgos coinciden con otros que indican que el sistema penitenciario chileno ofrece condiciones inhumanas y pésima infraestructura. Estas cuestiones no sólo influyen en que la rehabilitación sea muy improbable, sino en que también la reincidencia sea altamente esperable. Sin embargo, hasta donde se tiene noticia, estos trabajos no han alcanzado cobertura nacional en ninguno de los países estudiados.

Elena Azaola (2007), en el que constituye quizás uno de los esfuerzos más importantes de medir las condiciones carcelarias en América Latina, publicó un estudio a base de dos encuestas levantadas en 2003 y 2006 en relación a una muestra representativa de la población de internos en los establecimientos penitenciarios del Distrito Federal y del Estado de México. En el artículo, la autora analiza las condiciones de vida en prisión y se refiere al abandono de la acción del Estado hacia los reclusos, plasmado en pobres condiciones de vida,

hacinamiento, malos tratos a internos y familiares, mala alimentación y percepción de inseguridad, entre otros.

2.3 Evaluación de las cárceles en Chile

En Chile, después del gobierno de Pinochet, se redactaron unos pocos reportes judiciales y se presentaron algunos programas de televisión que denunciaban que el sistema penitenciario chileno estaba extremadamente deteriorado y que los abusos eran muy frecuentes. Estos reportajes fueron el inicio de pruebas que evidenciaron los problemas carcelarios en Chile. A principios de la década de 2000, la Universidad Diego Portales comenzó a desarrollar un informe anual sobre los derechos humanos en Chile que incluía alguna información sobre la situación de los reclusos; de esta manera se comenzaron a denunciar más formal y sistemáticamente las condiciones deterioradas de los presidios del país. Probablemente, los problemas de las cárceles se tendieron a asociar en forma mayoritaria a un tema centrado en la precaria infraestructura. El resultado de esto fue la respuesta principal de intentar mejorar las condiciones de hacinamiento al construir más cárceles y aumentar el número de guardias y funcionarios penitenciarios.

Hoy, a pesar de que se han realizado progresos, la mayoría de las cárceles en Chile siguen sobrepobladas (la tasa de ocupación promedio sería de 127%) y cuentan con pobres condiciones sanitarias; asimismo, una alta proporción de reclusos teme por su seguridad, muchos carecen de asistencia médica apropiada, no tienen acceso a tratamiento de drogas, disponen de casi nula posibilidad de ingresar a programas de reinserción, otros son sujetos de revisiones corporales intrusivas (al igual que sus familiares), han sufrido de uso excesivo de la fuerza o experimentado estadías en celdas de castigo bajo condiciones inhumanas; algunos, incluso, han sufrido torturas al interior de la cárcel (INDH 2013, Dammert y Zúñiga 2008). Además de violar tratados internacionales, estas malas prácticas penitenciarias contribuyen a generar una percepción de desamparo al interior de las cárceles y a amenazar seriamente las posibilidades de los internos de reinserirse en la sociedad (Pizarro y Narag 2008, Coyle 2003, HMIP 2012).

A fines de la década de 2000, con la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y con la mayor consolidación de

un ambiente propicio a los derechos humanos en todo el país, la preocupación por la vida de quienes están en prisión aumentó y se incrementaron los juicios y quejas formales tanto por parte de los reclusos como de sus parientes (INDH 2013). El INDH llevó a cabo un estudio de 44 cárceles (de un total de 84), el cual se enfocó principalmente en violaciones individuales a los derechos humanos. Durante las visitas que implicó el estudio, se visualizaron importantes problemas de infraestructura y maltrato a reclusos, aunque también, dado que se utilizaron muestreos y metodologías no aleatorias, resultó imposible obtener una estimación de la magnitud de dichos problemas.

De este modo, lo que se conoce respecto de temáticas carcelarias en Chile ha salido a la luz a través de testimonios judiciales, investigaciones cualitativas y otras formas de evidencia no sistemáticas. Esta falta de evidencia empírica ha restringido la posibilidad de llevar a cabo debates públicos sobre las cárceles y ha limitado la implementación de mejoras para cada cárcel, más allá de declaraciones generales sobre el sistema carcelario del país. Al respecto, y basado en trabajos previos realizados en otras naciones, en la siguiente sección se entregan más detalles sobre cómo se diseñó e implementó la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria en diversas cárceles de Chile.

3. Métodos

3.1 Diseñando e implementando la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria

Diseñar e implementar una evaluación de las cárceles en un contexto en el que, en general, no existe una cultura de autoobservación e investigación social, fue una tarea desafiante y hubo variados grados de resistencia organizacional interna durante el proceso, a medida que se visitaban distintas cárceles. En este sentido, para asegurar la calidad del proceso de recolección de datos, se tomaron cinco pasos críticos: revisar la literatura internacional sobre el hacinamiento en las cárceles; llevar a cabo reuniones con expertos en el tema; diseñar y pilotar los cuestionarios; organizar visitas a cárceles y prisiones a nivel

nacional (y entrar a ellas); y, finalmente, aplicar la encuesta a los reclusos seleccionados.

En cuanto a la revisión de literatura internacional y documentos de hacinamiento y calidad de vida en prisión, se examinó material acerca de esos temas y de la legitimidad del sistema carcelario, la evaluación empírica de partes relevantes de la vida en prisión y las metodologías de encuestas en cárceles.

Dado que nunca se había llevado a cabo este tipo de evaluaciones en el país, el segundo paso fue reunirse con expertos que hubiesen realizado ejercicios similares para poder obtener información sobre la implementación del proceso de encuesta.⁴ De regreso en Estados Unidos, el autor se reunió con expertos en metodologías de encuesta y luego, una vez establecido en Chile a fines de 2012, se juntó con sociólogos y miembros de la unidad de estadísticas de Gendarmería de Chile, para así obtener retroalimentación y opiniones diversas sobre cómo diseñar e implementar el proceso evaluativo, considerando la realidad de las prisiones locales.

En tercer lugar, una vez realizada la revisión de literatura y sostenidas las reuniones con expertos extranjeros y nacionales, se elaboró un primer borrador del cuestionario y se aplicaron dos *focus groups* para pilotear las preguntas con reclusos de Santiago: un *focus* se realizó en la cárcel Santiago Sur, ex Penitenciaría de Santiago (la más grande y antigua para hombres en todo Chile), y otro en el Centro Penitenciario Femenino. En esos encuentros, los internos e internas participantes me entregaron valiosos comentarios sobre los temas que estaban inicialmente incluidos en la encuesta, sobre la redacción de algunas preguntas, sobre temas que debían añadirse y sobre algunos ítems que era mejor remover. Una vez recogida esa retroalimentación de los propios internos, se confeccionó la versión definitiva del cuestionario que incluyó 42 preguntas para hombres y 50 para mujeres.

En cuarto lugar, se encontraba el desafío de organizar visitas lo más discretas posibles y sin previo aviso a las cárceles y prisiones que serían parte del estudio. Aunque los permisos oficiales de visitas a cárceles fueron otorgados a los investigadores con anticipación, ninguna

⁴ Gracias al generoso apoyo de la Universidad de Michigan, el investigador principal se reunió en Londres con miembros de la Inspectoría de Prisiones de Reino Unido para recolectar información y sugerencias sobre cómo se llevaban a cabo este tipo de ejercicios en un país desarrollado.

autoridad, guardia o funcionario penitenciario podía leer las preguntas antes o después de haberse realizado la encuesta a los presidiarios; esto, con la finalidad de evitar que se presionara a los reclusos a responder de cierta forma y para minimizar las posibilidades de represalias contra algún interno. Al enfrentarse con el recelo de algunos guardias y oficiales penitenciarios, los investigadores intentaron explicar el motivo de la encuesta tratando de enfatizar los beneficios que esta información traería al sistema penitenciario.

Finalmente, existía el desafío de recolectar información de parte de los internos, lo que implicaba congregarlos en grupos, explicarles de qué se trataba la encuesta y motivarlos a participar en ella; este último punto no era de ninguna manera fácil, dado que los internos tenían aprehensiones por posibles represalias de la administración y desconfiaban, asimismo, de que realmente su voz pudiese ser tomada en cuenta para mejorar el sistema penitenciario. El equipo investigador usualmente debía destinar bastante tiempo para escuchar sus inquietudes y para responder a ellas, previo a empezar el proceso de la encuesta. En todo momento el equipo procuró transmitir a los reclusos que estas encuestas se hacían de manera anónima y con total confidencialidad, asegurándoles además que los identificadores de la encuesta serían removidos de modo tal que no hubiese ninguna información que los pudiera identificar después de concluida cada encuesta. En general, se logró la confianza de los internos, obteniendo una tasa de respuesta del 78%, cifra relativamente alta si se considera lo sensible del tema (indicadores de derechos humanos en las cárceles) y las bajas tasas de respuesta que a menudo se obtienen al realizar encuestas entre reclusos.

3.2 Muestra y procedimientos

El procedimiento para la toma de muestras se llevó a cabo en una sola etapa. Sólo se consideraron los detenidos y los procesados en sistemas cerrados ($N=47.968$), y se excluyeron a todos aquéllos que estaban en sistemas abiertos o semiabiertos, a aquéllos que estaban en unidades psiquiátricas y aquellos presos que estaban en confinamiento solitario. No se utilizó un sistema aleatorio a nivel carcelario, pues todo sistema cerrado (es decir, cada prisión) se seleccionaba por el interés

del gobierno de revisar cada instalación del país. Esta estrategia de muestreo resultó en una sobrerrepresentación de cárceles pequeñas y de mujeres, lo que facilitó aún más las comparaciones de los distintos subgrupos de reclusos. Se utilizó una muestra aleatoria estratificada que se diseñó de acuerdo a seis categorías de reclusos: los imputados, los condenados a sentencias cortas, los condenados a sentencias largas (más de 300 días), las imputadas, las condenadas a sentencias cortas y las condenadas a sentencias largas. Sin embargo, ya que a veces la cárcel no era lo suficientemente grande, no siempre fue posible llevar a cabo una muestra de los seis estratos para cada prisión.

3.3 Recolección de datos

Los investigadores entregaron los cuestionarios (sólo disponibles en español) a grupos de reclusos (cuyo tamaño oscilaba entre 5 a 30 individuos), generalmente separando a hombres de mujeres. Las encuestas se efectuaron en salas de clase, bibliotecas, capillas o salas multifuncionales de los recintos penitenciarios, generalmente espacios reducidos; los oficiales correccionales no estaban presentes en el área de las encuestas durante el desarrollo de ellas para minimizar cualquier tipo de aprehensión evaluativa o sesgo. Los encuestadores permanecían en las salas durante el curso de cada encuesta por varias razones: i) para poder explicar las características de la encuesta, así como para motivar la participación de los reclusos; ii) para obtener el consentimiento informado (verbal) de parte de ellos; y iii) para ayudarlos en caso de que no supiesen leer o tuvieran dudas o preguntas. La mayor parte de los encuestados terminó la encuesta en aproximadamente 25-30 minutos. El proceso de recolección de información para el presente informe se realizó entre el 15 de abril y el 30 de septiembre de 2013, guiado por el autor de este artículo, quien entrenó a un equipo de personas provenientes de distintos segmentos que trabajaban en la Unidad de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de Gendarmería de Chile.

3.4 Dimensiones y variables

La encuesta recolectó información de la percepción de hombres y mujeres privados de libertad sobre condiciones carcelarias, seguridad y

relaciones interpersonales, servicios de salud, contacto con el exterior, reclamos, acceso a programas, castigos, allanamientos, disposición a votar durante elecciones, cambios que realizarían en las respectivas cárceles si pudieran y preguntas sobre la situación de las mujeres privadas de libertad. Asimismo, se incluyó el sexo del interno encuestado. La mayor parte de las preguntas fue formulada en un formato de respuesta Sí/No, con el fin de simplificar el proceso que el interno debía realizar para responder de manera precisa, como también para poder obtener las grandes tendencias de los datos. Los cuestionarios se elaboraron sobre la base de tres fuentes: i) ejemplos sacados de países desarrollados donde evaluaciones frecuentes son una práctica habitual; ii) consultas con expertos internacionales y nacionales; y iii) los resultados de los dos *focus groups* llevados a cabo en las más grandes y conflictivas cárceles de Chile (Santiago Sur y Centro Penitenciario Femenino).

Los cuestionarios fueron llenados por los internos e internas a través de un autorreporte y utilizando papel y lápiz. Luego, los datos se ingresaron a una planilla Excel, para ser exportados, posteriormente, al programa Stata 13.0 desde donde fueron analizados.

4. Resultados

Este artículo se basa en datos recolectados en 75 cárceles con 2.093 encuestas completadas, con una tasa de respuesta de 78%. La encuesta fue respondida por 695 mujeres (33,3%) y 1.398 hombres (66,7%). Siete cárceles no fueron encuestadas por distintas razones.⁵ La Tabla N° 1 (ver Anexo) muestra las dimensiones y variables consultadas en la encuesta y los principales resultados agregados a nivel nacional.

En cuanto a la percepción de infraestructura, los datos nacionales muestran que los problemas más graves tienen que ver con la temperatura inadecuada en los módulos (sólo un 33,2% de los encuestados respondió que la temperatura era adecuada), de manera que los internos

⁵ Hubo obstáculos geográficos para acceder a dos prisiones (Cochrane, Chile Chico); en otra, debido a contingencias (la cárcel de Quillota sufrió un incendio durante el período de aplicación de la encuesta); en dos más, debido a obstáculos sociopolíticos para acceder a realizar la encuesta en las cárceles de Punta Peuco y Cordillera; en una sexta, debido a problemas logísticos para realizar la encuesta en la cárcel de Limache; y finalmente, la cárcel Santiago I no fue considerada debido a que alberga a una población en tránsito (sólo imputados).

sufrirían de excesivo frío en invierno o de calor en verano. Asimismo, surgieron problemas de hacinamiento y falta de espacio (sólo un 41,9% de los encuestados señaló que el espacio era adecuado), baños en malas condiciones (sólo un 48,5% de los encuestados señaló que estaban en buen estado) y problemas de ventilación en las celdas (sólo un 51% señaló que la ventilación era adecuada). Los aspectos que aparecieron mejor evaluados –a nivel agregado, nacional– fueron la posibilidad de ducharse diariamente (89,7% señaló que tiene acceso) y la cantidad de comida que reciben los internos (73,4% señaló que era suficiente).

En términos de maltrato físico, psicológico y sexual, los datos agregados a nivel nacional muestran que un 44,3% de los internos encuestados reportó haber sufrido maltrato psicológico por parte de funcionarios de Gendarmería en la cárcel donde se encontraban al momento de contestar. En la misma línea, un 38,7% de los internos encuestados reportó haber sufrido maltrato físico por parte de funcionarios. Para ambos tipos de violencia, sin embargo, la encuesta no detalla ni las manifestaciones, ni la frecuencia, ni la intensidad de la misma. No obstante, no deja de llamar la atención la alta proporción de reclusos que han reportado haber sufrido maltrato por parte de funcionarios del Estado al interior de la cárcel y, en este sentido, quizá se hace necesario introducir mejoras en la formación del contingente de gendarmes para así dotarlos de herramientas psicológicas que les permitan hacer frente a los conflictos con la población penal.

Al examinar la victimización entre los internos, los datos muestran que el 33,7% de éstos que respondió la encuesta señala haber sufrido maltrato psicológico por alguno de sus pares, y un 21,1% declaró haber sufrido maltrato físico. Nuevamente, no fue posible conocer ni las manifestaciones, ni la frecuencia, ni la intensidad de la violencia entre los internos. Este dato confirma la percepción de que las cárceles son ambientes donde el uso de la violencia como forma de relacionarse está presente y que cruza estamentos. Asimismo, pone en entredicho la clásica noción de Sykes (1958) de los reclusos como miembros de una ‘sociedad de cautivos’, pues la evidencia parece subrayar, más bien, que los internos estarían en permanente tensión unos con otros.

En términos de la victimización sexual, las cifras muestran bajos porcentajes de ocurrencia de abuso sexual, tanto por parte de otros

internos (1,8%) como por funcionarios (1,2%). Estas bajas cifras deben interpretarse con precaución, dado que en la subcultura carcelaria el reconocer el abuso sexual constituye una debilidad para quien lo hace y, por tanto, el reconocimiento de una situación así podría exponer al encuestado a mayores abusos; asimismo, el contexto de aplicación de la encuesta era muchas veces grupal y los internos se mofaban cuando la leían. Con todo, esta cifra también podría estar reflejando progresos realizados en los últimos años en materia de clasificación y segregación de la población penal.

La percepción de los encuestados en cuanto al acceso y calidad de los servicios de salud al interior de las cárceles expuso que sólo un 20,6% de los encuestados calificaron de ‘fácil’ el acceso a la atención médica o de enfermería, y que sólo un 19,8% señaló que la calidad de la atención fue ‘buena’: “cuando te atienden, te dan una pura pastilla nomás” (interno de una cárcel concesionada del sur de Chile).

En cuanto a los patrones de visitas, la mayoría de los encuestados ha sido visitado por su madre (50,2%), por otros familiares o amigos (47,7%), por esposa(o) o pareja (38,8%), o por algún hijo/a (37,7%). Asimismo, en cuanto al trato que reciben las visitas, sólo un 25,6% de los encuestados indicó que era un trato ‘bueno’, acusando revisiones intrusivas y un trato hacia las visitas “como si fueran ellos los que estuvieran presos” (interno de cárcel tradicional, Región Metropolitana).

En relación a la estadía en una celda de castigo, un 36,6% de los encuestados señaló haber estado en ellas durante su estadía en la cárcel donde estaba al momento de aplicársele la encuesta y apuntó motivos muy diversos por los cuales eran castigados: desde tenencia de teléfonos celulares, contestar mal a un gendarme, ejercer violencia hacia otros internos, entre otros variados criterios. Aunque estas celdas de castigo deberían ser lugares para el confinamiento solitario, limpios y con luz natural, debido a los serios problemas de infraestructura usualmente son espacios parecidos a mazmorras: húmedos, sin luz natural, insalubres y en pocos casos realmente son celdas solitarias.

El porcentaje de encuestados que señaló haber sido torturado alcanzó un 21,1% a nivel nacional, con importantes variaciones regionales (que no aparecen en este reporte). El porcentaje de internos que reportó haber sufrido daños o robos en/de alguna de sus pertenencias personales durante allanamientos fue de un 51,1% en todo

el país. Finalmente, sólo un 29,5% declaró que conocía los pasos a seguir para elevar un reclamo a la autoridad, aunque, al consultárseles sobre cómo realizarlo en la práctica, muchos internos realmente no lo sabían y, por lo tanto, ese porcentaje sería mucho menor.

En cuanto al acceso a programas, las actividades deportivas concentraron la mayor proporción de los encuestados (44,5%), seguido de la asistencia a la escuela penal (32,4%), haber realizado algún trabajo remunerado en la cárcel (30,4%), la participación en actividades de capacitación laboral (29,1%), la participación en talleres psicológicos o sociales (22,9%) y la participación en actividades artísticas o culturales (19,7%). Cabe destacar que el acceso a programas de reinserción es relativamente bajo para todas las categorías, pero preocupa en particular la baja cobertura de acceso a intervención psicosocial, siendo que son este tipo de intervenciones las que han sido identificadas como importantes prerequisites para disminuir la reincidencia futura, en la medida en que ataquen necesidades criminógenas y sean programas bien diseñados e implementados (Andrews, Bonta y Wormith 2006).

Un último grupo de preguntas incluyó ítems destinados a conocer, desde los propios internos, qué aspectos desearían cambiar de sus lugares de reclusión, pensando en obtener información relevante para que la administración penitenciaria y/o instancias superiores como el Ministerio de Justicia pudieran priorizar la toma de decisiones. Para estas preguntas se les pedía a los encuestados que eligieran sólo tres categorías entre las diez disponibles, para orientar a la administración penitenciaria regional y local sobre qué aspectos priorizar. Los resultados a nivel nacional muestran que cerca de dos tercios de los encuestados (66,5%) señalaron que los reclusos quisieran más beneficios penitenciarios, seguido por un mejor trato a las visitas (49,4%), mejor trato a los internos (40,3%), que hubiese teléfonos públicos (33,2%), que hubiese una mejor atención de salud (33%), más programas laborales (32,9%), y más respeto en los allanamientos y procedimientos de seguridad (21,8%).

La encuesta también consideró algunas preguntas específicas en relación con la situación de las mujeres privadas de libertad, quienes percibían que no había un trato especial hacia ellas como mujeres encarceladas y que “nos tratan como tratan a los presos en las cárceles de hombres” (interna, cárcel tradicional del sur de Chile). Sólo un 20,5%

de las encuestadas sentía que había una preocupación especial hacia las mujeres privadas de libertad. Otras preguntas fueron realizadas a las mujeres recluidas en orden a estimar inicialmente algunas características que influyen en su situación. Entre las encuestadas, un 88,7% declaró tener hijos, un 63,6% dijo tener pareja en el exterior.

Asimismo, se incluyeron dos preguntas sensibles que buscaban rastrear situaciones de abuso durante la infancia/adolescencia que, dada la naturaleza del tema, temíamos no fuesen contestadas; la estrategia fue advertirles que había dos preguntas sensibles y se les motivó en torno a la importancia de responder honestamente. El alto número de respuestas para la pregunta sobre abuso sexual (633/695) y para violencia intrafamiliar (657/695) hace pensar que la estrategia fue apropiada para levantar una estimación inicial. Los datos arrojaron que un 44,7% habría sufrido violencia intrafamiliar y que un 25,9% habría sido víctima de abuso sexual, lo cual constituye un llamado de atención con miras a diseñar iniciativas que minimicen este daño (sólo un 37,8% de las encuestadas declaró tener apoyo psicológico oportuno si lo requiere) y que, sin duda, dejan profundas huellas en las trayectorias de cualquier mujer y, más aun, en aquellas encarceladas (Tolman y Raphael 2000, Tolman y Rosen 2001).

Es importante destacar que todos los porcentajes presentados en la Tabla 1 reflejan tendencias nacionales basadas en datos agregados de todo el país. Sin embargo, para muchas de las preguntas de la encuesta existen importantes variaciones por sexo, por tipo de cárceles (tradicionales versus concesionadas) y por región del país,⁶ las cuales deben ser consideradas a la hora de pensar en posibles mejoramientos de la gestión penitenciaria. Dada la riqueza de esta inédita base de datos (y las limitaciones de espacio del presente artículo), se están publicando otros artículos que contienen resultados relacionados con otros temas, como la violencia carcelaria y sus covariables, el desempeño moral de las cárceles chilenas o la situación de las mujeres privadas de libertad y sus necesidades de intervención.

⁶ Otros artículos han sido ya publicados con los resultados generales de esta encuesta, los cuales presentan información más desagregada por sexo, por tipo de cárcel y por región del país (por ejemplo: Espinoza, Martínez y Sanhueza 2014; se puede consultar allí el capítulo 6 del Informe sobre los Derechos Humanos en Chile).

5. Discusión y conclusiones

Al diseñar e implementar la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria, este trabajo buscó establecer una inicial línea base respecto de la situación de las prisiones en Chile, de acuerdo con la percepción de quienes las habitan. De este modo, este artículo expone algunos resultados de la encuesta, cuyo propósito era contribuir a mejorar la capacidad del sistema penitenciario para revisar y analizar su estado, y de paso promover mejoras en su funcionamiento basadas en evidencia empírica. Los datos de esta encuesta podrían servir, asimismo, para que Gendarmería gestione mayores recursos del gobierno central, argumentando sus solicitudes sobre la base de evidencia empírica generada de manera sistemática y no sólo traducidas en anécdotas del día a día. En otras palabras, el diseño e implementación de esta evaluación de cárceles fueron siempre pensados como herramientas que pudiesen no sólo traer mejoras a las condiciones de vida de los reclusos, sino también para optimizar la gestión de la institución y para contribuir en el mejoramiento de su precario funcionamiento actual.

Los problemas de hacinamiento o de infraestructura, con raras excepciones, fueron informados por reclusos y también corroborados por el autor de este informe a través de visitas hechas a lo largo del país. Afectan la totalidad del sistema (la tasa de ocupación promedio es supuestamente del 127%), pero se notaron grandes diferencias entre las prisiones (en algunos casos la tasa de ocupación promedio sube al 300%). Las mejoras para el hacinamiento deben ser abordadas por el gobierno central, en el mediano o largo plazo, por lo que probablemente deberán construirse más cárceles o realizarse modificaciones legales para que menos personas sean enviadas a prisión. Sin embargo, la manera en que ha sido definido el concepto de ‘capacidad de acuerdo al diseño’ (que sirve de base para la subsecuente definición de ‘hacinamiento’) puede ser tema de más discusiones tanto públicas como académicas, pues podría ser inconsistente con los estándares internacionales de trato humano de prisioneros.

Las Naciones Unidas en su 68 Asamblea Anual (United Nations 1990) han reafirmado que los reclusos deben ser tratados conforme a su dignidad humana inherente y que las cárceles deben ser lugares

que propicien la adecuada reintegración a la sociedad de quienes allí se encuentran. Este estudio, por el contrario, verificó que, en general, los reclusos en Chile tienen que sobrellevar diversas deprivaciones, tales como mala comida, falta de condiciones sanitarias, muy poco acceso a ayuda legal y la carencia de oportunidades suficientes de capacitación laboral o de participación en actividades de esparcimiento (Salla et al. 2008, INDH 2013).

Además, los resultados de la encuesta concuerdan con la aserción de Erving Goffman (1968) según la cual las prisiones, por lo menos en algunos aspectos de sus operaciones diarias, se mantienen como una ‘institución total’, separadas del mundo exterior. A pesar de que algunos autores (Farrington 1992) han insistido en que las cárceles –gracias a las organizaciones de derechos humanos y a una mayor preocupación del público en general– ya no son tan cerradas como lo eran, muchas de las dinámicas existentes en su interior aún son desconocidas para el común de los ciudadanos y en varios aspectos de sus operaciones las cárceles continúan estando relativamente lejos del escrutinio público. Por tanto, el sistema penitenciario chileno se encuentra aún relativamente lejos de tener incentivos para mejorar su *accountability* y estándares de operación.

En lo que se refiere al personal, las cárceles de Latinoamérica tienen un déficit considerable en relación al número adecuado de funcionarios calificados, bien entrenados y bien pagados, necesarios para mantener el orden y la disciplina, así como también para apoyar a los reclusos en su reinserción. Desafortunadamente, la violencia y la corrupción son factores comunes: éstos hacen que el ambiente carcelario sea aun más propenso a las violaciones de los derechos humanos (Salla et al. 2008). Aunque algunos han argumentado a favor de separar las funciones de custodia de las de rehabilitación, declarando que el personal uniformado de las cárceles debería privilegiar el orden y la seguridad por sobre todo lo demás, al llevar a cabo las evaluaciones a lo largo del país durante la realización de este estudio fue posible percibir que muchos guardias y oficiales penitenciarios se mostraban partidarios del ideal de rehabilitación, tal como lo señalaban Francis Cullen, Edward Latessa, Velmer Burton y Lucien Lombardo (1993), y que los déficits del sistema en este aspecto pueden tener relación, por lo menos parcialmente, con una mezcla de falta de capacitación, falta

de reconocimiento social y falta de recursos humanos y materiales por parte del Estado.

Aunque promisorio, esta investigación debe ser entendida dentro del contexto de sus limitaciones. Por una parte, este estudio fue una ‘foto panorámica’, tomada en diferentes regiones, siendo la primera vez que una evaluación de esta naturaleza se realiza en Chile. En segundo lugar, los resultados que aquí se muestran reflejan información agregada a nivel nacional que podría enturbiar diferencias basadas en contextos regionales, variaciones de género y entre cárceles públicas o concesionadas.

En tercer lugar, este estudio seleccionó a los reclusos en forma aleatoria y por estratos, sin tomar en consideración la ubicación geográfica de los reclusos en cada recinto penitenciario. En las cárceles chilenas, la vida en prisión puede ser percibida de una forma muy diferente dependiendo de la ubicación específica en donde habita el recluso (esto se debe a la infraestructura, a qué oficial está a cargo, a qué otros reclusos comparten la instalación o al nivel de segregación interna).

En relación a las recomendaciones de política pública que podrían derivarse de este ejercicio, los resultados de este estudio entregan una línea base para todo el país, para cada región y para 75 cárceles respecto de distintos indicadores de percepción. De este modo, se sugiere que ejercicios similares se continúen realizando en el futuro con una periodicidad de al menos dos años, de manera de analizar el progreso de cada cárcel en relación con su propia línea base (evitando, por tanto, hacer comparaciones entre cárceles en esta etapa inicial de acuerdo a lo sugerido por Camp et al. 2003). Asimismo, los primeros análisis de este estudio indican que mejorar la capacitación del personal penitenciario debiera ser en los próximos años una prioridad para el sistema carcelario chileno, dada la altísima proporción de reclusos que reclaman maltrato y lo crucial que resulta generar un ambiente propicio a la reinserción en las cárceles (Liebling y Arnold 2004).

Al mismo tiempo, es necesario que Gendarmería de Chile consolide una línea de trabajo interna que considere en su diseño la importancia de respetar los derechos humanos de los reclusos no sólo por su condición de seres humanos (INDH 2013), sino también porque ello puede afectar seriamente la propia seguridad interna de los penales

(Coyle 2003) y la seguridad pública del país, que se exprese en una mayor reincidencia o en la unificación de grupos criminógenos de internos debido al maltrato de parte de la administración (Dias 2011).⁷ Finalmente, estos resultados sugieren que es necesario crear mecanismos de incentivos organizacionales a nivel regional o local, para asegurar mejoras continuas en el sistema carcelario chileno.

Futuros estudios podrían enfocarse en examinar la correlación entre la percepción de los reclusos y aquella de los funcionarios, dada la interdependencia que existe entre ambos grupos en cuanto al funcionamiento de las cárceles. Asimismo, futuras investigaciones podrían examinar la influencia de las condiciones organizacionales así como la calidad de vida en prisión respecto de las probabilidades de reinserción social futura de los reclusos. Por último, el uso de metodologías cualitativas podría mejorar nuestra comprensión de por qué (o cómo) ocurren las diferencias de percepción o de qué forma situaciones problemáticas detectadas en las encuestas afectan la calidad de vida en la prisión de los reclusos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, D., Bonta, J. y Wormith, S. 2006. The Recent Past and Near Future of Risk and/or Need Assessment. *Crime & Delinquency* 52(1), 7-27.
- Alzúa, M.L., Rodríguez, C. y Villa, E. 2010. The Quality of Life in Prisons: Do Educational Programs Reduce In-Prison Conflicts? (239-64). En Di Tella, R., Edwards, S. y Schargrodsky, E. (eds.), *The Economics of Crime: Lessons For and From Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Azaola, E. 2007. Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLIX, 87-97.
- Camp, S., Gaes, G., Langan, N. y Saylor, W. 2003. The Influence of Prisons on Inmate Misconduct: A Multilevel Investigation. *Justice Quarterly* 20(3), 501-33.
- Cavadino, M., Crow, I. y Dignan, J. 1999. *Criminal Justice 2000: Strategies for a New Century*. Winchester: Waterside Press.
- Chen, M.K. y Shapiro, J.M. 2004. Does Prison Harden Inmates?: A Discontinuity-Based Approach. Cowles Foundation Discussion Paper 1450. Cowles Foundation for Research in Economics. Disponible en: <http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d14b/d1450.pdf> [15 de diciembre 2014].

⁷ Al respecto se puede consultar la tesis doctoral de la socióloga Camila Caldeira Dias (2011), de la Universidad de Sao Paulo, que ilustra el caso del Primer Comando de la Capital en esa ciudad brasileira y muestra cómo este grupo se fue consolidando, al menos en parte, gracias al abandono del Estado y a situaciones de permanente maltrato por parte de la administración penitenciaria.

- Coyle, A. 2003. A Human Rights Approach to Prison Management. *Criminal Behaviour and Mental Health* 13(2), 77-80.
- Crewe, B. 2011. Soft Power in Prison: Implications for Staff-Prisoner Relationships, Liberty and Legitimacy. *European Journal of Criminology* 8(6), 455-68.
- Couso, J.A. 2008. The Limits of Law for Emancipation (in the South): Dealing with Prisoners' Rights in Post-Authoritarian Chile. *Griffith Law Review* 16(2), 330-52.
- Cullen, F., Latessa, E., Burton, V. y Lombardo, L. 1993. The Correctional Orientation of Prison Wardens: Is the Rehabilitative Ideal Supported? *Criminology* 31(1), 69-92.
- Daggett, D.M. y Camp, S.D. 2009. Do Official Misconduct Data Tell the Same Story as the Individuals Who Live in Prison? *Criminal Justice Review* 34(3), 428-49.
- Dammert, L. y Zúñiga, L. 2008. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Chile).
- De Viggiani, N. 2007. Unhealthy Prisons: Exploring Structural Determinants of Prison Health. *Sociology of Health & Illness* 29(1), 115-35.
- Dias, C.C.N. 2011. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Tesis (PhD), Universidade de São Paulo, Brasil. Disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13062012-164151/> [29 de julio 2014].
- DiIulio, J. 1987. *Governing Prisons*. New York: The Free Press.
- Drago, F., Galbiati, R. y Vertova, P. 2011. Prison Conditions and Recidivism. *American Law and Economics Review* 13(1), 103-30.
- Espinoza, O. y Martínez, F. 2007. Políticas de reinserción pospenitenciaria. Eliminación de antecedentes penales en Chile. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1, 117-34.
- Espinoza, O., Martínez, F. y Sanhueza, G. 2014. El sistema penitenciario y su impacto en las personas privadas de libertad. *Informe sobre los Derechos Humanos en Chile 2014*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/index.php/informe-anual/repository/func-startdown/9/> [7 de marzo 2015].
- Farrington, K. 1992. The Modern Prison as Total Institution? Public Perception versus Objective Reality. *Crime & Delinquency* 38(1), 6-26.
- Foucault, M. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Random House LLC.
- Garland, D. 2001. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Goffman, E. 1968. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Harmondsworth: Penguin.
- Her Majesty Inspectorate of Prisons in the United Kingdom (HMIP) 2012. Inspectorate Reports (various files). Disponible en: <http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports> [3 de diciembre 2014].
- Home Office 1991. *Custody, Care and Justice*. London: HMSO.
- Ignatieff, M. 1978. *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850*. New York: Pantheon Books.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) 2013. *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile*. Santiago: INDH.

- International Centre for Prison Studies (ICPS) 2014. World Prison Population Rates. Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/country/chile> [5 de diciembre 2014].
- Isla, A.R. y Míguez, D. 2003. *Heridas urbanas: violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias/Flacso.
- Jameson, N. y Allison, E. 1995. *Strangeways 1990: A Serious Disturbance*. London: Larkin.
- Jorgensen, J.D., Santos, H., Hernández, S. y Warren, R. 1986. Addressing the Social Needs of Families of Prisoners: A Tool for Inmate Rehabilitation. *Federal Probation* 50, 47-52.
- Katz, L., Levitt, S.D. y Shustorovich, E. 2003. Prison Conditions, Capital Punishment, and Deterrence. *American Law and Economics Review* 5(2), 318-43.
- Liebling, A., Arnold, H. 2004. *Prisons and their Moral Performance: A Study of Values, Quality, and Prison Life*. Vol. 19. Oxford: Oxford University Press.
- Lundahl, B., Kunz, C., Brownell, C., Harris, N. y Van Vleet, R. 2009. Prison Privatization. A Meta-Analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators. *Research on Social Work Practice* 19(4), 383-94.
- Morales, A., Muñoz, N., Welsch, G. y Fábrega, J. 2012. *La reincidencia en el sistema penitenciario chileno*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Morris, P.K. 2008. Imprisoned in Jamaica. An Exploratory Study of Inmate Experiences and Differential Responses to Prison Life in a Developing Country. *International Criminal Justice Review* 18(4), 435-54.
- Pizarro, J.M. y Narag, R.E. 2008. Supermax Prisons What We Know, What We Do Not Know, and Where We Are Going. *The Prison Journal* 88(1), 23-42.
- Reisig, M.D. 2001. The Champion, Contender, and Challenger: Top-Ranked Books in Prison Studies. *The Prison Journal* 81(3), 389-407.
- Rutherford, A. 1993. *Criminal Justice and the Pursuit of Decency*. Oxford: Oxford University Press.
- Salla, F., Ballesteros, P., Espinoza, O., Martínez, F., Litvachky, V. y Museri, A. 2008. *Democracy, Human Rights and Prison Conditions in South America*. São Paulo: Núcleo de Estudos de Violência (Center for the Study of Violence).
- Sparks, R., Bottoms, A.E. y Hay, W. 1996. *Prisons and the Problem of Order*. Oxford: Clarendon Press.
- Sykes, G.M. 1958. *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton: Princeton University Press.
- Tankebe, J. y Liebling, A. (eds.) 2013. *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*. Oxford: Oxford University Press.
- Toch, H. 1994. Democratizing Prisons. *The Prison Journal* 74(1), 62-72.
- Tolman, R.M. y Raphael, J. 2000. A Review of Research on Welfare and Domestic Violence. *Journal of Social Issues* 56(4), 655-82.
- Tolman, R.M. y Rosen, D. 2001. Domestic Violence in the Lives of Women Receiving Welfare Mental Health, Substance Dependence, and Economic Well-Being. *Violence Against Women* 7(2), 141-58.
- United Nations 1990. *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*. New York: United Nations 68th Plenary Meeting Resolution 45/III.
- Universidad Diego Portales 2003. *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Universidad Diego Portales 2005. *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.

- Universidad Diego Portales 2007. *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Universidad Diego Portales 2009. *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Ward, T., Gannon, T.A. y Birgden, A. 2007. Human Rights and the Treatment of Sex Offenders. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment* 19(3), 195-216.
- Weisz, A.N., Tolman, R.M. y Saunders, D.G. 2000. Assessing the Risk of Severe Domestic Violence. The Importance of Survivors Predictions. *Journal of Interpersonal Violence* 15(1), 75-90.
- Wolff, N., Blitz, C. y Shi, J. 2007. Rates of Sexual Victimization in Prison for Inmates with and Without Mental Disorders. *Psychiatric Services* 58(8), 1087-94.

Anexo

● TABLA 1: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS POR DOMINIO Y VARIABLE, RESULTADOS NACIONALES

DIMENSIÓN / VARIABLES	TOTAL DE RESPUESTAS	% SÍ (o 'BUENO')
DEMOGRÁFICOS		
Mujeres	695	33,3
Hombres	1.398	66,7
CONDICIONES CARCELARIAS		
¿Recibe suficiente cantidad de comida?	2.044	73,4
¿Recibe su comida en buen estado y caliente?	2.035	66,4
¿Tiene suficiente espacio en su celda o módulo?	2.029	41,9
¿Tiene acceso a una ducha diaria?	2.012	89,7
¿Tiene un baño en buenas condiciones?	2.049	48,5
¿Duerme en un lugar limpio?	2.041	60,3
¿Tiene una temperatura adecuada en su celda?	2.035	33,2
¿Tiene ventilación adecuada en su celda?	2.043	51,0
¿Tiene luz suficiente en su celda?	2.055	72,3
SEGURIDAD PERSONAL Y TRATO INTERPERSONAL		
¿Ha sufrido maltrato físico por otros internos?	2.046	21,1
¿Ha sufrido maltrato físico por funcionarios?	2.044	38,7
¿Ha sufrido maltrato psicológico por otros internos?	2.038	33,7
¿Ha sufrido maltrato psicológico por funcionarios?	2.039	44,3
¿Ha sufrido algún tipo de abuso sexual por otros internos?	2.054	1,8
¿Ha sufrido algún tipo de abuso sexual por funcionarios?	2.047	1,2
SERVICIOS DE SALUD		
¿Es fácil acceder a atención médica o de enfermería si lo requiere? (% fácil acceso)	2.042	20,6
Cuando accede, ¿cómo es la calidad de la atención? (% buena calidad)	2.047	19,8
VISITAS Y CONTACTO CON EL MUNDO EXTERIOR		
Visitado por esposo(a) o pareja	2.066	38,8
Visitado por hijo(a)	2.068	37,7
Visitado por madre o padre	2.067	50,2
Visitado por otros familiares o amigos	2.067	47,7
¿Cómo tratan, en general, a las visitas? (% bien tratados)	1.985	25,6
RECLAMOS		
¿Conoce los pasos a seguir para hacer un reclamo justo?	2.033	29,5
ACCESO A PROGRAMAS		
¿Ha participado en programas de capacitación laboral?	2.031	29,1
¿Ha trabajado remuneradamente en esta cárcel?	2.009	30,4
¿Ha asistido a la escuela del penal?	2.011	32,4
¿Ha participado en taller psicológico o social en esta cárcel?	2.028	22,9
¿Ha participado en actividades deportivas?	2.035	44,5
¿Ha participado en actividades artísticas o culturales?	2.030	19,7

DIMENSIÓN / VARIABLES	TOTAL DE RESPUESTAS	% sí (o 'BUENO')
CELDA DE CASTIGO		
¿Ha estado en celda de castigo en esta unidad?	2.044	36,4
¿Ha sido torturado mientras estaba en el castigo?	1.990	21,1
ALLANAMIENTOS EN SU CELDA		
Durante los allanamientos, ¿le han robado o dañado pertenencias personales?	2.038	51,2
DISPOSICIÓN A VOTAR		
Si usted pudiera votar en las próximas elecciones, ¿estaría dispuesto a hacerlo?	1.989	68,9
COSAS QUE CAMBIARÍA EN ESTA CÁRCEL		
Mejor trato a las visitas	1.015	49,4
Mejor trato a los internos	827	40,3
Más beneficios penitenciarios	1.366	66,5
Más respeto en los allanamientos	449	21,8
Más programas laborales	677	32,9
Mejor atención médica o de enfermería	678	33,0
Que haya teléfonos públicos	683	33,2
Aclarar pasos para solicitudes	138	6,7
Terminar con las 'coimas'	140	6,8
PREGUNTAS SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES		
¿Siente que hay una preocupación especial hacia las mujeres privadas de libertad?	638	20,5
¿Tiene pareja actualmente?	643	63,6
¿Tiene hijos?	659	88,7
¿Durante su niñez o adolescencia sufrió abuso sexual?	633	25,9
¿En esta cárcel cuenta con apoyo psicológico si lo requiere?	637	37,8
¿Durante su niñez o adolescencia sufrió violencia intrafamiliar?	657	44,7

El mercado de las farmacias en Chile: ¿competencia por localización?

Pablo Villalobos Dintrans*

RESUMEN

La competencia en el mercado de las farmacias en Chile ha sido cuestionada en el último tiempo a raíz del caso de fijación de precios en que se vieron involucradas las tres cadenas de farmacias más importantes del país. Sin embargo, también existen otras dimensiones sobre las que las empresas compiten, como la localización de los puntos de venta. A partir de una base de datos completamente novedosa, este trabajo caracteriza la distribución geográfica de puntos de venta de las tres principales cadenas de farmacias, entregando información a nivel nacional, regional y comunal. Se encuentra que: i) las farmacias tienden a concentrarse en determinadas zonas geográficas, ii) existe una importante cantidad de comunas sin presencia de locales de estas cadenas, y iii) una de las cadenas (Cruz Verde) tiene una estrategia de ubicación de locales distinta a la de sus competidores. El trabajo busca representar el mercado nacional de farmacias mediante un análisis descriptivo, entendido como el primer paso para comprender la forma en que las empresas compiten (o no) por localización, así como las consecuencias que ejercen estos patrones en los consumidores.

PALABRAS CLAVE: farmacias, competencia por localización, diferenciación, mercado relevante, concentración de mercado

Drugstore market in Chile: Spatial competition?

ABSTRACT

Competition in the Chilean drugstore market has been recently disputed, based on a price-fixing case involving the three major drugstore chains. However, firms also compete in other dimensions such as geographical location of stores. Using an original dataset, this paper describes the geographical distribution of the three major pharmacy chains' stores at national, regional and municipal level. The results show that: i) drugstores tend to agglomerate in certain geographical areas; ii) there are many municipalities in which the three main drugstore chains do not have a single store and; iii) one of the firms (Cruz Verde) has a location strategy different from its competitors. The goal of the paper is to describe the national drugstore market, understood as a first step to identify the way in which firms do (or do not) compete by location, as well as its implications for consumers.

KEYWORDS: drugstores, spatial competition, differentiation, relevant market, market concentration

* Máster en Economía, Universidad de Boston.

✉ pvillalobos.d@gmail.com

Recibido noviembre 2014 / Aceptado marzo 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

I. Introducción

Entre diciembre de 2007 y abril de 2008, las tres cadenas de farmacias más importantes del país –Farmacias Ahumada, Salcobrand y Cruz Verde– llevaron a cabo un proceso de alza concertada de precios que se ha transformado en uno de los íconos de las políticas anticompetitivas en la historia del país.

El caso inmediatamente generó conmoción pública, tanto por la comprobación de un acuerdo colusivo como por los efectos de éste sobre los consumidores y la sociedad chilena. Por una parte, el mercado farmacéutico tiene una serie de características particulares que lo hacen especialmente proclive a la aparición de comportamientos anticompetitivos (alta concentración,¹ barreras a la entrada del mercado, importante tamaño de mercado) y, por otra, la relevancia del producto para los consumidores implica que desviaciones en el equilibrio competitivo del mercado pueden llevar a importantes pérdidas de bienestar social.²

Durante abril de 2009, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) aprobó un acuerdo conciliatorio entre la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y Fasa (Farmacias Ahumada), en la que esta última reconoció haber participado en prácticas anticompetitivas junto con el resto de las cadenas. Finalmente, el TDLC resolvió acoger el requerimiento presentado por la FNE, multando a Cruz Verde y Salcobrand por su participación en el acuerdo.³ La investigación de la Fiscalía mostró cómo el comportamiento estratégico de las farmacias les permitió incrementar a éstas sus utilidades mediante un acuerdo colusivo de fijación de precios.

Sin embargo, el precio no es la única variable relevante a la hora de analizar el desempeño y la competencia en un mercado. Existen también otras variables sobre las que las firmas compiten, como la variedad de productos vendidos, la inversión en publicidad o los puntos y fuerza de venta.⁴ Entonces, ¿cómo opera la competencia en el mercado

¹ Las tres cadenas señaladas concentran el 95% del total de ventas del mercado farmacéutico y sus sucursales abarcan un 60% del total de farmacias del país (Ministerio de Economía 2013).

² Para mayores detalles respecto de este caso, consultar FNE (2010) y otros documentos relacionados con la investigación en: <http://www.tdlc.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=1829>.

³ Al acogerse a los beneficios estipulados en el artículo 39 bis de la nueva ley 20.361 (delación compensada), Farmacias Ahumada no fue multada.

⁴ En marketing se hace referencia comúnmente al *marketing mix* o 4P (precio, producto, publicidad y plaza), a partir del trabajo de E. Jerome McCarthy (1960), aunque en la actualidad se han ampliado

farmacéutico en estas otras dimensiones? Respecto de los productos vendidos, la literatura económica establece que la diferenciación de productos, por ejemplo, por medio de la oferta de distintas variedades, permite a las empresas obtener poder de mercado en la medida en que brinda a sus consumidores productos más cercanos a sus gustos (diferenciación horizontal, basada en las características del producto o la localización geográfica) o más ajustados a sus presupuestos (diferenciación vertical, basada en la calidad de los productos).⁵ En el caso del mercado bajo estudio, las farmacias actúan como distribuidoras y comercializadoras de productos elaborados por los laboratorios. En general, la oferta de productos de estas cadenas (Cruz Verde, Ahumada y Salcobrand) puede ser considerada como homogénea, exceptuando un porcentaje menor de productos de marca propia.⁶

Por su parte, la inversión en publicidad es una dimensión competitiva en sí misma –en la medida en que genera reconocimiento de la marca–, además de ser un complemento al resto de las estrategias; por ejemplo, publicitando precios, productos, localización de puntos de venta y/o calidad de servicio (Shy 1995, Bagwell 2007). El requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica (FNE 2010) indica que en el período previo al acuerdo colusivo, las farmacias desarrollaron una guerra de precios mediante agresivas campañas publicitarias, mientras que durante el período de colusión usaron la publicidad para destacar diferencias en calidad de servicios y precios de productos fuera del acuerdo. Cabe destacar que la inversión publicitaria de las tres cadenas farmacéuticas aumentó de manera considerable, pasando de menos de \$200 millones en 2003 a más de \$1.000 millones en 2007, con los mayores gastos realizados por Farmacias Ahumada y Cruz Verde (Rojas y Jiménez 2010).

Finalmente, las empresas pueden establecer no sólo diferenciación de productos, sino diferenciación de servicios que, *ceteris paribus*, logra atraer a más clientes: mejores vendedores, así como una extensa

las variables que pueden formar parte del *mix* (por ejemplo, ver Kotler 2003). Estimaciones empíricas muestran que el precio es la variable más importante para explicar la participación de mercado de las farmacias, junto con el PIB, apertura y número de locales, y publicidad (Rojas y Jiménez 2010).

⁵ Ver, por ejemplo, Lancaster (1979) o Shy (1995).

⁶ Los ingresos derivados de la venta de productos de marcas propias representaron en 2012 el 7% del total de ingresos de las farmacias y el 12% del total de unidades vendidas (Ministerio de Economía 2013).

red de puntos de venta, incentivan a los consumidores a escoger una farmacia por sobre otra. En este sentido, la diferenciación puede ser entendida como una estrategia de las firmas para relajar la competencia en precios (Shaked y Sutton 1982, Tirole 1990). Al respecto, el informe de la FNE señala que durante el período del acuerdo, las farmacias desecharon una estrategia basada en precios, argumentando que la competencia se llevaba a cabo mediante una mejor atención y oferta de beneficios complementarios.

En este último ámbito, la localización de los puntos de venta (farmacias) es de vital relevancia, ya que añade una dimensión de análisis poco desarrollada. Si bien el requerimiento original de la Fiscalía hace alusión a los locales de las cadenas farmacéuticas, éste se centra en el número de farmacias como explicación a la alta concentración del mercado (la expansión del número de locales ha llevado a una disminución del número de farmacias independientes) y como ejemplo de barreras de entrada en la industria (altos costos hundidos de instalación de un local y escala mínima eficiente de operación). En el caso de las farmacias en Chile, el número de locales de cada empresa constituye una de las principales variables explicativas de la participación de mercado en la industria (Rojas y Jiménez 2010).

El análisis de competencia basado en el precio asume que las empresas compiten según el modelo de Bertrand, en el que la variable clave de decisión es el precio de venta y el equilibrio final depende de la estructura de costos de las firmas. La dimensión de localización (decisión de abrir un nuevo local y dónde abrirlo) permite pensar en otros esquemas de competencia, en los que las decisiones estratégicas de la empresa tienen un grado menor de reversibilidad. Lo anterior es relevante, ya que permite analizar otras estrategias de mediano y largo plazo.

Si bien la literatura sobre competencia espacial es de larga data y extenso tratamiento, ésta se ha desarrollado principalmente en el campo teórico, buscando predecir el equilibrio en diversos modelos. Actualmente, la disponibilidad de bases de datos y mapas permite avanzar hacia análisis empíricos de estos modelos.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es caracterizar el mercado de las farmacias en Chile a partir de una dimensión particular: la localización geográfica. El análisis usa una base de datos original que identifica la dirección de cada local, lo que representa una importante

fuente de información no explorada hasta el momento. Adicionalmente, se plantean hipótesis a los patrones observados y se ahonda en las potenciales consecuencias de las decisiones de localización tomadas por las cadenas farmacéuticas. La relevancia del trabajo radica en su novedad, presentando datos e información no disponibles hasta el momento para el mercado de las farmacias en el país.

Cabe consignar que aun cuando existen numerosos trabajos en el ámbito de la competencia espacial, éstos suelen estudiar otras industrias y países,⁷ por lo que no logran capturar las particularidades del mercado nacional. Por otro lado, si bien existen estudios del mercado de los medicamentos en Chile, éstos se enfocan en variables como precio y cantidad, dejando fuera del análisis la dimensión espacial (Serey 2012, Cenafar 2013, Ministerio de Economía 2013).⁸

2. Localización como estrategia de diferenciación: teoría

Un inevitable punto de partida para el análisis de localización es el trabajo de Harold Hotelling (1929). El modelo más simple se basa en las decisiones de un monopolista ubicado a lo largo de una calle, que debe decidir cuántos puntos de venta tener, dónde ubicarlos y qué precio cobrar por su producto.⁹ Bajo determinados supuestos, el modelo concluye que, para un precio dado, la cantidad de puntos de venta de una firma se relaciona positivamente con el tamaño del mercado (número de consumidores o intensidad de consumo), precio de reserva de los consumidores (disposición a pagar o restricción presupuestaria), y negativamente, con los costos de abrir un nuevo local y los costos de traslado de los consumidores.

⁷ Por ejemplo, el mercado de la gasolina (Pinkse, Slade y Brett 2002; Galdámes 2009; Pennerstorfer 2009; Houde 2012), cines (Davis 2006), supermercados (Smith 2005, Zhu y Singh 2009), comida rápida (Thomadsen 2005), entre otros.

⁸ Una excepción es el estudio de Gonzalo Durán y Marco Kremerman (2007), que describe las principales características de la industria farmacéutica en Chile, con énfasis en las tres principales cadenas. En éste se incluye una lista de las direcciones de los locales a lo largo del país.

⁹ La extensión clásica es el modelo de Steven Salop (1979), que asume un mercado circular en lugar de lineal. Si bien agrega una importante variante, no parece apropiado para analizar la industria de las farmacias en Chile, considerando que su aplicación requiere un mercado en el que los consumidores estén concentrados y, por alguna razón, las firmas no pueden instalarse cerca de ellos, optando por ubicarse en la periferia. El modelo podría ser útil para analizar otras industrias (por ejemplo, los megamercados), en donde una restricción física (espacio) impide que las firmas puedan ubicar sus locales cerca de los consumidores.

Dado este escenario, ¿qué debíamos esperar de la distribución geográfica de las farmacias? En primer lugar, se espera que el tamaño de mercado influya positivamente en el número de tiendas, es decir, lugares con mayor cantidad de habitantes debieran tener un número mayor de farmacias. Conjuntamente, en aquellas zonas con una mayor demanda por estos productos (por ejemplo, mayores cargas de enfermedad) debieran existir más locales. En segundo lugar, áreas con menores restricciones presupuestarias debieran tener un mayor número de tiendas. Tercero, los costos de abrir un nuevo local (en una ubicación geográfica determinada) debieran ser una variable relevante para explicar las diferencias en el número de locales entre las distintas regiones.¹⁰ Finalmente, los costos de traslado son una combinación del precio del traslado (tiempo más costo directo) y de las distancias del traslado. En este sentido, se esperaría un mayor número de locales en lugares con mayores costos de transporte (precios del transporte público, combustible, costos de oportunidad) y mayores distancias.

Lo anterior entrega una primera aproximación acerca de variables que pueden influir en el número de farmacias presentes en una determinada zona geográfica. El modelo predice que, una vez determinado el número de locales en un mercado dado, la decisión óptima para un monopolista es distribuirlos de manera equidistante. Lamentablemente, este modelo simple no toma en cuenta otras variables cruciales en la toma de decisiones de localización de puntos de venta. En particular, no considera las interacciones entre competidores (comportamiento estratégico) ni la manera en que las firmas deciden cuándo existe competencia en el mercado. También ignora los efectos de la ubicación geográfica de las tiendas en las funciones de costos de las empresas.

En general, asumimos que las firmas toman sus decisiones de manera racional, maximizando su función de utilidad (ingreso total menos costo total). Para una función de costo general de la forma $C(q)=cq+F$, el problema de la firma sería:

¹⁰ Esto, bajo el supuesto de que los costos de apertura de un local en una determinada zona geográfica son similares, independientemente de la empresa. De acuerdo a las cifras de la FNE (2010), el costo de apertura de un local es del orden de \$150 millones.

$$\max \pi = Pq - cq - F = (P - c)q - F \quad (1)$$

donde P es el precio de venta a los consumidores, c representa el costo marginal de producción de cada unidad, q es la cantidad vendida y F es un costo fijo de operación.

El modelo del monopolista entrega herramientas para entender cómo se determinan P , q y F , dejando de lado la variable c y considerando sólo algunas dimensiones relevantes para el resto. Un modelo más completo debiera al menos considerar la interacción con otros competidores (que determinan también P y q) y la posibilidad de que la localización afecte la función de costos de la firma (Eaton y Lipsey 1989).

Respecto de este último punto, se esperaría que la localización influya, generando diferencias tanto en los costos marginales de producción (por ejemplo, producir en localidades donde la mano de obra o los costos de distribución sean más baratos), como en los costos fijos (por ejemplo, lugares donde sea más barato construir un nuevo punto de venta). Esto añade una explicación alternativa a los patrones de ubicación geográfica de los puntos de venta, permitiendo además entender diferencias entre firmas al interior de una misma zona geográfica.¹¹

Por otra parte, la inclusión de competidores al modelo altera las conclusiones anteriores. En el modelo del monopolista que escoge la localización de sus puntos de venta, la decisión de ubicación se basa meramente en un criterio de eficiencia: cómo abarcar un determinado mercado con el menor número de tiendas. En este caso, ubicar las tiendas de manera equidistante le permite cubrir una mayor porción de la demanda, evitando que sus tiendas compitan entre sí. ¿Qué sucede si existe más de una firma en el mercado?

Supongamos un mercado definido por una calle de longitud 1, con N consumidores distribuidos a lo largo de la calle de manera uniforme. Cada consumidor compra una unidad de bien, siempre y cuando el precio total (precio más costo de traslado) cobrado por la firma

¹¹ Por ejemplo, Ting Zhu y Vishal P. Singh (2009) analizan los patrones de ubicación de las tiendas de *retail* en Estados Unidos, usando como variable diferenciadora entre las distintas empresas la distancia de cada punto de venta al centro de distribución más cercano y a la casa matriz. Jonathan Vogel (2008) desarrolla un modelo en el que los costos marginales de producción de las distintas firmas determinan la ubicación y distancia entre firmas.

sea menor a su disposición a pagar. Los consumidores son idénticos, excepto por su ubicación en la calle. Si, por ejemplo, inicialmente el monopolista decide tener una sola tienda, debiera ubicarla exactamente a mitad de cuadra, de forma de maximizar su demanda (manteniendo la posibilidad de cubrir todo el mercado) con un determinado precio. Ahora, si una segunda firma entra al mercado, es simple ver que su ubicación óptima también sería a mitad de cuadra, lo que produce el llamado principio de diferenciación mínima, según el cual no es posible alcanzar un equilibrio (D'Aspremont, Gabszewick y Thisse 1979, 1983).¹²

Agregar más competidores y más tiendas complica la resolución de estos modelos, lo que explica por qué en la literatura usualmente se asume la existencia de firmas que deciden respecto a la ubicación de un único local, contrario al patrón observado en la realidad (Pal y Sarkar 2002).

A pesar de parecer una simplificación excesiva, es posible mostrar que, bajo determinados supuestos, el problema de determinar el equilibrio de localización de múltiples competidores y múltiples locales puede ser aproximado a uno en que un monopolista decide dónde ubicar sus tiendas (Pal y Sarkar 2002). Considerando el caso de las grandes cadenas de farmacias en Chile, también es posible demostrar que en un juego de tres firmas que eligen precio y localización con entrada secuencial, existe un equilibrio en el que las empresas se reparten el mercado, con locales de las distintas firmas ubicándose equidistantes unos de otros (Shy 1995).

La solución final de estos modelos depende de fuerzas que, de alguna manera, son contrapuestas. Por una parte, las empresas tienen fuertes incentivos a diferenciarse, ya que esto les permite reducir la competencia en precios y capturar mayores fracciones de mercado.

¹² En un juego en el que las firmas escogen precio y localización, un equilibrio con los locales de ambas firmas en el mismo punto (cero diferenciación) implica que la única variable que les permite diferenciarse es el precio. Esto lleva a una competencia *à la* Bertrand, con ambas firmas bajando sus precios hasta el costo marginal y obteniendo cero utilidades (si su estructura de costos es igual). En este punto, la estrategia óptima de cualquier firma es moverse del centro. Este problema se puede solucionar incluyendo otras dimensiones de competencia, como publicidad, diferenciación de productos o diferenciación de servicios, o asumiendo funciones de costos de transporte cuadráticas, que llevan a un equilibrio de diferenciación máxima (D'Aspremont, Gabszewick y Thisse 1979; Tirole 1990; Shy 1995).

Por otra parte, a pesar de querer diferenciarse de sus competidores, todas las firmas quieren estar donde está la demanda; esto implica que poseen incentivos para concentrarse en ciertas zonas. El equilibrio final depende de la magnitud de ambos efectos, así como de las restricciones físicas respecto de la localización de puntos de venta, la posibilidad de colusión entre firmas y su capacidad para competir sobre otros atributos (distintos de precio y localización). Finalmente, el resultado observado también depende del esquema de competencia seguido por las empresas; por ejemplo, si éste es desarrollado según el modelo de Cournot, Bertand, etc. (Tirole 1990, Biscaia y Mota 2013).

3. Caracterización del mercado de las farmacias en Chile: cantidad y localización

3.1 Una mirada general: diferencias regionales

Para llevar a cabo el análisis del mercado farmacéutico, se obtuvieron las direcciones de todas las farmacias de las tres principales cadenas del país: Farmacias Ahumada, Salcobrand y Cruz Verde. La información fue conseguida por medio de sus respectivas páginas web, actualizada a julio de 2014.

La selección de estas tres cadenas se basó en su importancia relativa y en la definición de mercado relevante: las cadenas seleccionadas representan en conjunto el 95% de las ventas del mercado y cerca del 60% del total de farmacias (puntos de venta) del país.

Sobre la definición de mercado relevante se deben considerar al menos dos factores: el grado de sustitución entre los productos de las distintas cadenas y la distancia entre puntos de venta. Para analizar el grado de sustitución es necesario verificar, en primer lugar, que la oferta de productos de las tres cadenas sea similar y que, a su vez, difiera de la del resto de las farmacias presentes en el país. Tal como lo muestran los informes del TDLC, una de las características de la oferta en la industria farmacéutica es la homogeneidad de sus productos y servicios. Por su parte, otras cadenas de farmacias, como Farmacias del Dr. Simi o Farmacias Knop, se especializan en la venta de ciertos medicamentos (genéricos y homeopáticos, respectivamente),

por lo que compiten con el resto de las cadenas sólo en una parte del mercado (FNE 2010).¹³

Respecto de las distancias, el análisis asume que los consumidores se desplazan a pie para hacer sus compras en las farmacias. Dependiendo de la superficie de la ciudad, usualmente una distancia de caminata aceptable se encuentra entre 400 y 800 metros (aproximadamente 5 y 10 minutos), aunque existen encuestas que muestran que los consumidores están dispuestos a caminar menos en algunas situaciones (como al momento de decidir dónde estacionar el auto) y más en otras (comprar, pasear perros o recreación), y que estas distancias también pueden depender de otras variables, como el nivel de ingresos de cada persona (Fruin 1971, Yang y Diez-Roux 2012). Esto indica que el mercado relevante de una farmacia determinada se encuentra definido, por lo general, a nivel comunal.

Los datos indican que existen 1.132 farmacias de las tres cadenas seleccionadas, distribuidas a lo largo de las 15 regiones del país.¹⁴ La Tabla N° 1 muestra cómo se distribuyen geográficamente estas farmacias a lo largo del país.

En primer lugar, llama la atención que, respecto del total de farmacias del país, la distribución es equivalente entre las tres cadenas: 33% del total nacional para cada firma. Por otra parte, la distribución regional se aprecia bastante desigual, con el 60% de los locales ubicados en la Región Metropolitana (38%), Valparaíso (12%) y Bío-Bío (11%). Una diferencia notable se produce en el número de tiendas que cada cadena tiene en la Región Metropolitana (RM): mientras Farmacias Ahumada y Salcobrand concentran cerca del 50% de sus farmacias en la RM, Cruz Verde dispone de sólo el 16% de sus locales en esta región, lo que implica que esta cadena ejerce una mayor presencia regional.

¹³ De acuerdo al informe del Ministerio de Economía (2013), en 2012 la venta de genéricos representó el 5,3% de los ingresos del mercado y el 28,5% del total de unidades vendidas. Comparado con las tres cadenas seleccionadas, el número de locales del resto de las cadenas farmacéuticas presentes en el país es relativamente pequeño: Farmacias del Dr. Simi tiene 180 locales, Farmacias Knop posee 58 locales, Red Farma cuenta con 18 puntos de venta, mientras que Eco Farmacias y Dr. Ahorro disponen de 17 locales cada una. De éstas, sólo Farmacias del Dr. Simi tiene presencia en todas las regiones del país.

¹⁴ La cifra incluye algunos puntos de venta que no registran dirección y excluye direcciones repetidas.

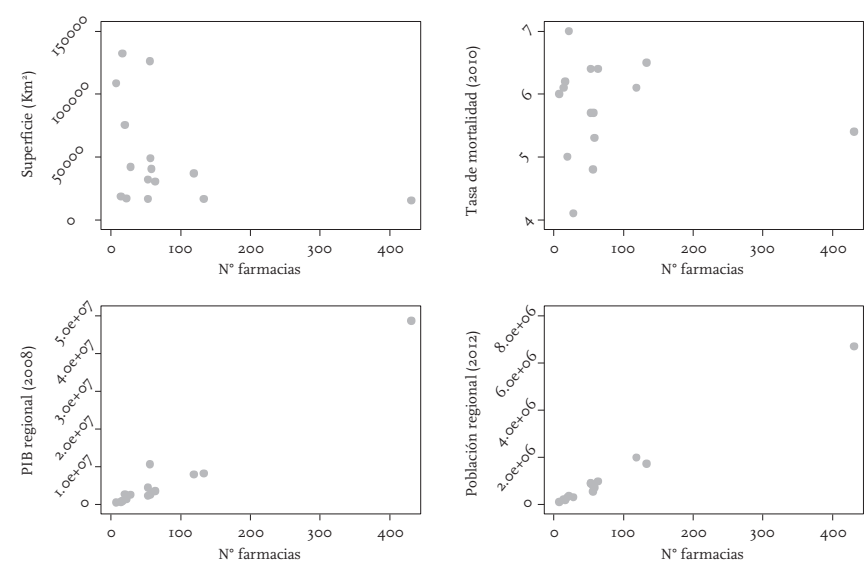
● TABLA N° 1: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS FARMACIAS POR CADENA

REGIÓN/ CADENA	CRUZ VERDE	FARMACIAS AHUMADA	SALCOBRAND	TOTAL	% DEL TOTAL
1. Tarapacá	14	6	8	28	2,47
2. Antofagasta	29	11	16	56	4,94
3. Atacama	8	7	5	20	1,76
4. Coquimbo	25	19	14	58	5,12
5. Valparaíso	50	41	42	133	11,75
6. O'Higgins	26	11	16	53	4,68
7. Maule	26	18	19	63	5,56
8. Bío-Bío	50	33	36	119	10,51
9. Araucanía	23	11	19	53	4,68
10. Los Lagos	29	9	19	57	5,03
11. Aysén	5	2	1	8	0,70
12. Magallanes	10	4	2	16	1,41
14. Los Ríos	11	6	6	23	2,03
15. Arica y Parinacota	6	5	3	14	1,23
RM	61	190	180	431	38,07
TOTAL	373	373	386	1132	100
% del total	32,95%	32,95%	34,09%	100%	

Fuente: elaboración propia.

Los datos a nivel regional, si bien resultan interesantes, son demasiado agregados para poder concluir respecto de los patrones de ubicación geográfica de las farmacias. A primera vista, el Gráfico N° 1 muestra que existe una relación positiva entre el número de farmacias y el número de habitantes de una región, así como entre el número de farmacias y el Producto Interno Bruto regional (gráficos inferiores); no así con otras características regionales como, por ejemplo, superficie o tasas de mortalidad.

● GRÁFICO N° 1: NÚMERO DE FARMACIAS Y CARACTERÍSTICAS REGIONALES



Fuente: elaboración propia sobre la base de resultados preliminares del Censo 2012 publicado por el INE (superficie y población regional), Banco Central (PIB regional) y Anuario de Estadísticas Vitales publicado por el Ministerio de Salud (tasas de mortalidad general).

Nota: los resultados principales no varían si se utilizan los datos del Censo 2002.

Estos datos son una primera aproximación y permiten explicar, a grandes rasgos, las diferencias regionales exhibidas en la Tabla N° 1. Sin embargo, siguen siendo una estimación demasiado gruesa y no permiten dar cuenta de las diferencias al interior de cada región. Para indagar de mejor manera en estas particularidades, se requiere usar unidades de análisis más pequeñas –en este caso, comunas– que permitan capturar características locales y así contar con una definición más acotada de mercado relevante. Por otra parte, es necesario agregar otras variables de interés, como la estructura de cada mercado (presencia de competidores) que puede dar indicios respecto de decisiones estratégicas tomadas por las distintas firmas.

3.2 El mercado de las farmacias a nivel comunal: mercados relevantes

La Tabla N° 2 muestra la interacción de las distintas empresas a nivel comunal. Cada fila indica el número de comunas dentro de una

determinada región que poseen cierta estructura de competencia entre las cadenas farmacéuticas. Las columnas exhiben las distintas combinaciones de firmas que compiten al interior de un mismo mercado (comuna) para las 15 regiones del país y a nivel nacional. En primer lugar, llama la atención que, al contrario de lo que ocurre a nivel regional, a nivel comunal la regla es la existencia de comunas sin presencia de estas farmacias. Los datos regionales (Tabla N° 1) exhiben que, independientemente de las diferencias interregionales, las principales cadenas se encuentran presentes en todas las regiones del país. Por su parte, la Tabla N° 2 evidencia que en cerca del 60% de las comunas del país no existe una farmacia de estas cadenas. El dato a nivel nacional se repite para todas las regiones, a excepción de la Región Metropolitana (13) y la Región de Valparaíso (5): en el resto de las regiones, la presencia de farmacias no alcanza ni siquiera a la mitad de las comunas, con casos extremos como las regiones de Atacama (3) y Los Lagos (10), donde los puntos de venta de estas empresas están concentrados en unas pocas localidades.

Un segundo patrón que surge del análisis es que, en las comunas en donde sí hay presencia de alguna de estas farmacias, el escenario más común es la presencia de las tres cadenas o la presencia exclusiva de Cruz Verde. Lo anterior refuerza lo mostrado en la Tabla N° 1, respecto de que esta cadena tiene un criterio distinto al del resto para seleccionar la ubicación de sus locales.

● TABLA N° 2: PRESENCIA DE FARMACIAS POR CADENA A NIVEL COMUNAL Y REGIONAL

REGIÓN		NINGUNA	SÓLO CV	SÓLO FA	SÓLO SB	CV + FA	CV + SB	FA + SB	TODAS	TOTAL
Chile	N	201	36	5	6	8	5	12	73	346
	%	58,1	10,4	1,4	1,7	2,3	1,4	3,5	21,1	100,0
1	N	5	1	0	0	0	0	0	1	7
	%	71,4	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	77,8
2	N	5	1	0	0	0	1	0	2	9
	%	55,6	11,1	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	22,2	100,0
3	N	7	0	0	0	0	0	0	2	9
	%	77,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,2	100,0
4	N	8	4	0	0	0	0	0	3	15
	%	53,3	26,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	100,0

Continuación de Tabla N° 2

REGIÓN		NINGUNA	SÓLO CV	SÓLO FA	SÓLO SB	CV + FA	CV + SB	FA + SB	TODAS	TOTAL
5	N	12	9	0	3	3	0	0	11	38
	%	31,6	23,7	0,0	7,9	7,9	0,0	0,0	28,9	100,0
6	N	24	2	1	0	0	0	1	5	33
	%	72,7	6,1	3,0	0,0	0,0	0,0	3,0	15,2	100,0
7	N	22	1	0	0	0	0	0	7	30
	%	73,3	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,3	100,0
8	N	34	8	0	0	1	2	0	9	54
	%	63,0	14,8	0,0	0,0	1,9	3,7	0,0	16,7	100,0
9	N	22	3	0	0	0	2	0	5	32
	%	68,8	9,4	0,0	0,0	0,0	6,3	0,0	15,6	100,0
10	N	23	2	0	0	0	0	0	5	30
	%	76,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	100,0
11	N	7	1	0	0	1	0	0	1	10
	%	70,0	10,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	10,0	100,0
12	N	7	2	0	0	1	0	0	1	11
	%	63,6	18,2	0,0	0,0	9,1	0,0	0,0	9,1	100,0
13	N	15	1	4	3	1	0	11	17	52
	%	28,8	1,9	7,7	5,8	1,9	0,0	21,2	32,7	100,0
14	N	7	1	0	0	1	0	0	3	12
	%	58,3	8,3	0,0	0,0	8,3	0,0	0,0	25,0	100,0
15	N	3	0	0	0	0	0	0	1	4
	%	75,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

CV: Cruz Verde; FA: Farmacias Ahumada; SB: Salcobrand.

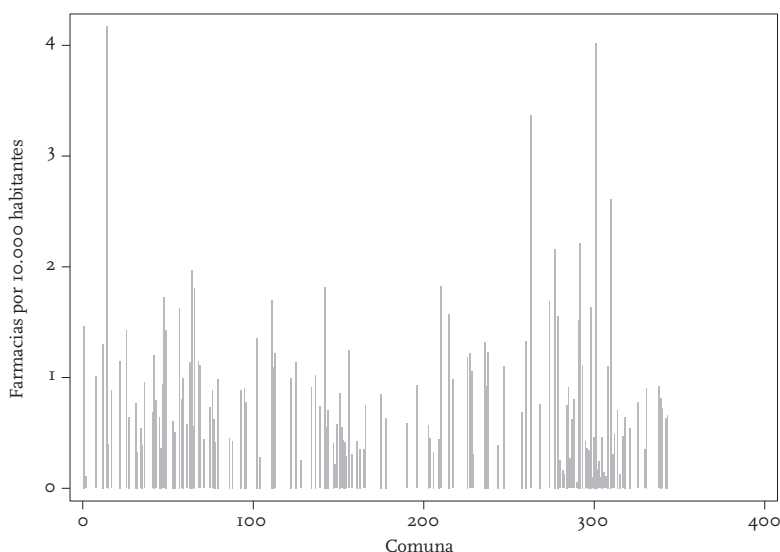
El análisis de estos datos permite entender la diversidad de factores que influyen en la decisión de localización de una farmacia. Por una parte, costos y demanda siguen siendo factores comunes para explicar la concentración de farmacias en determinadas regiones y comunas; por otra, se requiere incluir variables idiosincráticas que permitan explicar las diferencias observadas entre empresas.

El Gráfico N° 2 expone el número de farmacias por habitante para cada comuna del país.¹⁵ Nuevamente es posible observar

¹⁵ Se excluyen del gráfico las comunas de Primavera (Magallanes) y Juan Fernández (Región de Valparaíso), con 18,5 y 12,7 farmacias por cada 10.000 habitantes, respectivamente. En ambos casos, la comuna tiene una farmacia y una población menor a 1.000 habitantes.

importantes diferencias al controlar por una variable relevante: población. En promedio, existen 0,68 farmacias por cada 10.000 habitantes en el país; el gráfico muestra comunas donde este número se eleva casi cuatro veces, como San Pedro de Atacama (4,17 farmacias por 10.000 habitantes), Providencia (4,02 farmacias por 10.000 habitantes) y Cochrane (3,37 farmacias por 10.000 habitantes), lo que indica que las diferencias comunales no pueden ser explicadas meramente por diferencias en población.

● GRÁFICO N° 2: FARMACIAS POR CADA 10.000 HABITANTES A NIVEL COMUNAL



Fuente: elaboración propia.

Para obtener un resultado más general se estimaron distintas regresiones que buscan identificar la relevancia de determinadas características (indicadores sociodemográficos) en la presencia de farmacias a nivel municipal. Los datos comunales fueron obtenidos del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, que agrupa una serie de estadísticas provenientes de diversas fuentes.¹⁶

¹⁶ Aquí, sitio web de la Biblioteca del Congreso: <http://reportescomunales.bcn.cl/2013/index.php/Categor%C3%ADa:Comunas>. Las fuentes aludidas son: Censo del Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social y Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud, junto con estadísticas de comunas turísticas provistas por el Servicio Nacional de Turismo.

Los anexos N° 1 y N° 2 muestran el detalle de las estimaciones, tanto para la probabilidad de que exista al menos una farmacia en la comuna (regresión *probit*), como para la probabilidad del número de ocurrencias de un evento –en este caso, la presencia de farmacia– en cada comuna (regresión Poisson).¹⁷ En ambos casos se observa que la población y la población flotante (comunidades turísticas) son los principales factores que podrían explicar la presencia de farmacias en una comuna. Junto con lo anterior, se advierte también que es más probable la presencia de farmacias (y su número) en comunas con mayor proporción de afiliados a isapres (seguro de salud privado). Esta variable es interesante, ya que combina factores económicos y de salud.¹⁸ El resultado es válido, excepto para las estimaciones sobre Cruz Verde.

Otras variables, como las tasas de ocupación laboral y desempleo, exhiben resultados disímiles. Por una parte, la tasa de ocupación en la comuna parece influenciar positivamente en el número de farmacias, pero no la probabilidad de tener al menos una farmacia, excepto para farmacias Salcobrand. Por su parte, la tasa de desempleo se relaciona positivamente tanto con la probabilidad como con el número de farmacias en una comuna, en particular con farmacias de la cadena Salcobrand.

Por otra parte, se destaca que el nivel de competencia en la comuna (medido como el número de locales de empresas rivales) influye positivamente en la probabilidad de abrir un local en la comuna, pero no en el número de locales a abrir.

Finalmente, en el caso de las regresiones que explican el número de farmacias en cada comuna (Anexo N° 2), se incluyen *dummies* regionales (no reportadas) con el fin de capturar diferencias no explicadas por el resto de las variables independientes. En todos los casos, estas *dummies* resultan no significativas, excepto para la RM en la regresión del número de farmacias Cruz Verde: en este caso, controlando por el resto de las variables, esta cadena tiene menos locales en la RM que

¹⁷ Los resultados, en términos de significancia y magnitud, se mantienen al tomar en cuenta las típicas limitaciones de una regresión Poisson: existencia de sobredispersión (la varianza condicional es mayor a la media condicional) y un alto número de observaciones con valor cero. Los coeficientes son similares (tanto en términos de significancia como de magnitud) al estimar regresiones binomial negativa y binomial negativa inflada por ceros (ver Wooldridge 2002, Greene 2008).

¹⁸ Al contrario de las isapres, Fonasa (seguro de salud pública) concentra población de mayor riesgo (adultos mayores y mujeres en edad fértil) y de menores ingresos (IAS 2013).

los esperables. Esto refuerza la hipótesis de que Cruz Verde dispone de una estrategia de puntos de venta distinta a la de sus competidores.

3.3 Localización al interior de las comunas: ¿competencia?

Para responder esta pregunta es necesario ver la distribución de los puntos de venta al interior de cada comuna. Lamentablemente, la cantidad de comunas y puntos de venta hace difícil mostrar un resumen de los datos, pero el análisis gráfico de la ubicación de las distintas farmacias en diferentes localidades entrega nuevos indicios sobre la forma en que las empresas toman sus decisiones de localización y, finalmente, la forma en la que deciden competir (o no) en determinados mercados. Con algunas excepciones, en general se encuentra que las cadenas tienden a concentrarse en puntos específicos al interior de las comunas, agrupando sus locales. La Tabla N° 3 muestra los sectores donde se ubican los locales, con frecuencia en un eje de menos de tres cuadras y generalmente en los centros comerciales de cada comuna.

● TABLA N° 3: SECTORES QUE CONCENTRAN FARMACIAS EN CADA COMUNA

REGIÓN	COMUNA	SECTOR (FARMACIAS EN EL SECTOR/ FARMACIAS EN LA COMUNA)
Tarapacá	Iquique	Eje Tarapacá – Vivar (9/27)
Antofagasta	Antofagasta	Eje Prat – Matta (11/35)
Atacama	Copiapó	Copiapó centro (7/14)
Coquimbo	Coquimbo	Calle Aldunate (entre Bilbao y Diego Portales) (6/13)
O'Higgins	Rancagua	Paseo Independencia + centros comerciales (11/23)
Maule	Talca	Eje Uno Sur (9/22)
Maule	Curicó	Calle Peña (entre Prat y Estado) (6/16)
Bío-Bío	Concepción	Alrededores Plaza (10/39)
Araucanía	Temuco	Plaza de Armas/Mercado + Mall/Universidades (15/25)
Los Lagos	Osorno	Eleuterio Ramírez (7/17)
Los Lagos	Puerto Montt	Frente Mall (Varas) + Llanquihue/P. A. Cerda (11/24)
Aysén	Coyhaique	Prat/Bilbao (4/4)
Magallanes	Punta Arenas	Calle Bories (entre Carrera Pinto y Mejicana) (4/10)
Los Ríos	Valdivia	Picarte/ Camilo Henríquez (6/14)
Arica y Parinacota	Arica	Calle 21 de Mayo (7/14)

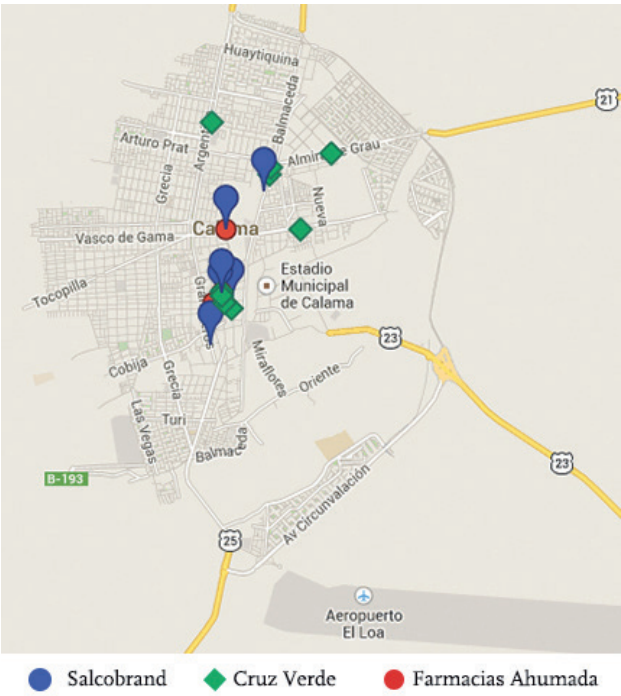
Fuente: elaboración propia.

Lo anterior refuerza las cifras mostradas previamente: las empresas eligen regiones y comunas basadas en el tamaño del mercado (población) y disposición a pagar (ingresos). Similar criterio se emplea para escoger las direcciones de cada local: éstos se ubican en puntos donde la concentración de gente es mayor (zonas comerciales).

Una característica fundamental del equilibrio obtenido a partir del modelo de Hotelling (1929) es que un monopolista que toma la decisión sobre dónde ubicar sus locales, termina haciéndolo de manera que éstos se ubiquen equidistantes unos de otros: de esta forma cubre una mayor área de forma más eficiente. Al observar la totalidad de los datos, este comportamiento no se observa en el caso de las farmacias, principalmente por dos razones. Primero, el modelo asume que la distribución de los consumidores en el mercado relevante es uniforme. Esto no se da en la realidad, ya que claramente existen regiones, comunas y sectores al interior de las comunas más densamente poblados que otros. En segundo lugar, la definición del tamaño del mercado no se relaciona necesariamente con la población residente en determinada área, sino que debe incluir también a la población flotante. Esto explica el patrón de concentración observado en zonas comerciales, y el alto número de farmacias por habitante en comunas pequeñas, pero eminentemente turísticas (como San Pedro de Atacama, Algarrobo y Pucón). Lo anterior es consistente con trabajos como el de Jean-François Houde (2012), que enfatizan la importancia de considerar la movilidad de los consumidores en los modelos de ubicación espacial.

Sin embargo, al analizar determinadas zonas de concentración al interior de las comunas (zonas comerciales), la distribución de los locales sí parece comportarse como el modelo. Por ejemplo, las figuras N° 1 y N° 2 muestran el mapa general y detallado de la ciudad de Calama. En el primer caso, se observa que, al contrario de lo propuesto por Hotelling, la distribución de farmacias no es uniforme a lo largo de la ciudad, sino más bien se concentra en algunos puntos específicos de la comuna.

● FIGURA N° 1: MAPA DE CALAMA (GENERAL)



Fuente: elaboración propia.

En el segundo caso, en el mapa detallado de la zona de mayor concentración de farmacias (calles Latorre y Eleuterio Ramírez), se aprecia que efectivamente los locales se ubican básicamente de manera equidistante, con el propósito de cubrir de forma eficiente el área de interés.

● FIGURA N° 2: MAPA DE CALAMA (DETALLE)



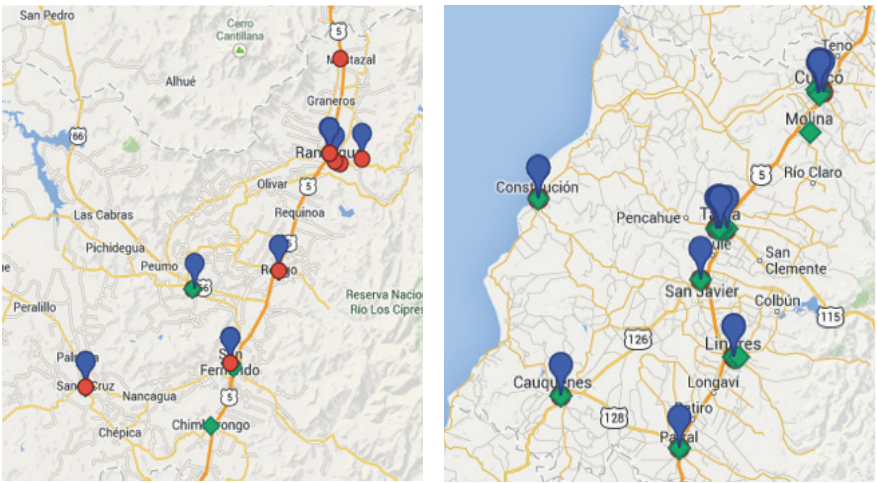
Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto a considerar es que el modelo asume que el tomador de decisiones es un monopolista que no enfrenta competencia, excepto entre sus propios locales, por lo que no considera las decisiones de otros actores. Incluir a otros competidores implica que cada empresa ya no sólo toma la decisión de dónde ubicar una tienda basada en sus propios locales, sino que además debe atender la ubicación de las tiendas de sus competidores como variable de decisión. En este caso, dependiendo de la decisión estratégica (competir/no competir), cada firma puede resolver ubicarse próxima o lejana a las farmacias de las otras firmas.

Un caso interesante para analizar en profundidad la manera en que las farmacias compiten (o no) mediante la localización de sus puntos de venta, es la RM. El mercado de las farmacias en esta región presenta características particulares que la hacen objeto de estudio: primero, concentra cerca del 40% de los puntos de venta de las tres cadenas estudiadas; segundo, el porcentaje de comunas sin presencia de locales es relativamente bajo comparado con el resto de las regiones (28,8% versus 58,1% nacional); tercero, el porcentaje de comunas en donde alguna de las cadenas compite con otra (presencia en un mismo mercado) es relativamente alto (55,8% versus 28,3% nacional); y cuarto, al contrario de lo que ocurre en regiones, la mayor parte de

las comunas de la RM están conurbadas. Los mapas de las regiones de O’Higgins y Maule muestran con claridad que las distintas comunas se encuentran lo suficientemente lejos unas de otras, situación que indica que, a excepción de la RM, considerar el mercado relevante a nivel comunal es un supuesto razonable.

● FIGURA N° 3: MAPAS DE LAS REGIONES O’HIGGINS Y MAULE



Fuente: elaboración propia.

La Tabla N° 4 ofrece un panorama de la localización de las farmacias al interior de cada comuna de la RM. En ésta se muestra la distancia promedio de las farmacias de la comuna, tanto respecto de la farmacia más cercana como de la farmacia más cercana de la misma cadena, estén o no en la misma comuna.¹⁹ Al igual que en los análisis anteriores, se aprecian importantes diferencias entre comunas: mientras en algunas como Santiago o Providencia las farmacias están en promedio a menos de doscientos metros, en otras como Lampa o Pudahuel las distancias promedio superan los tres kilómetros.

¹⁹ Las distancias fueron calculadas para ser recorridas por un peatón, asumiendo el camino más corto entre locales.

● TABLA N° 4: NÚMERO DE FARMACIAS Y DISTANCIAS PROMEDIO (METROS) ENTRE FARMACIAS DE LA RM POR COMUNA

COMUNA	N° DE FARMACIAS	FARMACIA MÁS CERCANA	FARMACIA MÁS CERCANA DE LA MISMA CADENA
Buín	5	929,6	929,6
Cerrillos	2	2.750,0	2.900,0
Colina	8	3.406,3	6.450,0
Conchalí	2	1.625,0	1.625,0
El Bosque	2	1.025,0	1.550,0
Estación Central	9	690,1	928,9
Huechuraba	8	743,8	1.675,0
Independencia	2	25,0	1.495,0
La Cisterna	5	284,0	908,0
La Florida	29	512,3	1.059,7
La Pintana	1	5.600,0	5.600,0
La Reina	14	399,7	890,0
Lampa	1	6.400,0	6.400,0
Las Condes	63	348,7	831,0
Lo Barnechea	11	598,2	1.527,3
Lo Prado	4	126,8	2.975,0
Macul	4	837,5	1.725,0
Maipú	18	719,3	2.356,0
Melipilla	6	245,0	6.590,7
Ñuñoa	32	332,8	798,4
Pedro Aguirre Cerda	1	1.700,0	1.800,0
Peñaflor	3	853,3	5.153,3
Peñalolén	11	495,5	1.181,8
Pirque	1	2.400,0	2.700,0
Providencia	53	185,2	537,0
Pudahuel	4	3.250,0	3.275,0
Puente Alto	18	442,8	988,3
Quilicura	5	548,0	548,0
Quinta Normal	1	1.200,0	1.300,0
Recoleta	7	538,6	1.188,6
Renca	2	240,0	5.550,0
San Bernardo	13	1.074,5	1.587,0
San Joaquín	1	1.000,0	1.000,0

Continuación de Tabla N° 4

COMUNA	N° DE FARMACIAS	FARMACIA MÁS CERCANA	FARMACIA MÁS CERCANA DE LA MISMA CADENA
San Miguel	10	275,0	541,0
Santiago	48	195,8	466,5
Talagante	5	452,0	606,0
Vitacura	22	410,5	999,4
RM	431	547,0	1.249,5

Fuente: elaboración propia.

Estos datos vuelven a mostrar las diferencias entre comunas y replican los números registrados sobre la concentración del número de farmacias. Se encuentra que las farmacias tienden a aglomerarse (distancias promedio menores) en las comunas de mayores ingresos.²⁰ Las comunas con distancias promedio entre farmacias menores a 500 metros²¹ y con al menos una farmacia por cada 10.000 habitantes²² son: La Reina, Las Condes, Ñuñoa, Providencia, San Miguel, Santiago y Vitacura. Lo anterior está en línea con el modelo de José María Chamorro-Rivas (2000), que evidencia que el equilibrio de aglomeración (diferenciación mínima) es válido para precios de reserva altos y que en la medida en que éste cae, las firmas tienden a separarse unas de otras.

Más interesante resulta ver los datos comunales para cada una de las cadenas. En la Tabla N° 5 se muestran las distancias promedio para cada cadena al interior de la Región Metropolitana. La característica más llamativa tiene que ver con la ubicación de los locales de Cruz Verde. Como se ha expuesto anteriormente, esta cadena sigue una estrategia de apertura de locales distinta a la de las otras dos farmacias en estudio: primero, una fuerte presencia regional, incluyendo presencia en muchas comunas donde el resto de las cadenas no participa; y, segundo, una menor presencia de locales en la RM, en comparación con sus rivales.

²⁰ Excluyendo comunas donde el número de farmacias es muy pequeño.

²¹ El promedio regional de aquellas comunas que tienen al menos una farmacia es 547 metros.

²² El promedio regional de aquellas comunas que tienen al menos una farmacia es 0,73 farmacias por cada 10.000 habitantes.

● TABLA N° 5: DISTANCIAS PROMEDIO (METROS) ENTRE FARMACIAS DE LA RM POR CADENA

CADENA	FARMACIA MÁS CERCANA	FARMACIA MÁS CERCANA DE LA MISMA CADENA
Cruz Verde	478,0	3.043,3
Farmacias Ahumada	627,4	1.176,1
Salcobrand	541,5	1.029,6
Total	570,1	1.389,0

Fuente: elaboración propia.

Es interesante notar que, a pesar del menor número de locales en la región (61 contra 190 de Farmacias Ahumada y 180 de Salcobrand), Cruz Verde es la cadena con menores distancias promedio, es decir, sus locales están relativamente más cerca de otra farmacia que los de sus competidores. Sin embargo, también es la cadena cuyos locales están en promedio más lejanos de otro local de la misma empresa; vale decir, Cruz Verde tiene sus locales ubicados cerca de otras farmacias de la competencia, pero no cerca de otra farmacia Cruz Verde. Esto se confirma con los datos de la Tabla N° 6, que dan cuenta de que sólo un 8,2% de las farmacias Cruz Verde ‘compite’ con otra farmacia Cruz Verde, mientras que este porcentaje se eleva a 33% para Farmacias Ahumada y Salcobrand.

● TABLA N° 6: CADENA DE LA FARMACIA MÁS CERCANA (REGIÓN METROPOLITANA)

CADENA	CRUZ VERDE	FARMACIAS AHUMADA	SALCOBRAND	TOTAL
Cruz Verde	5 (8,2%)	27 (44,3%)	29 (47,5%)	61 (100%)
Farmacias Ahumada	30 (15,8%)	63 (33,2%)	97 (51,1%)	190 (100%)
Salcobrand	22 (12,2%)	98 (54,4%)	60 (33,3%)	180 (100%)

Fuente: elaboración propia.

La Tabla N° 6 indica que mientras los locales de Cruz Verde compiten principalmente con farmacias Salcobrand y Farmacias Ahumada, las otras cadenas compiten entre sí y consigo mismas. Lo anterior se repite al analizar los datos al interior de cada comuna. Esto se explica por las diferencias en localización, principalmente en comunas con grandes distancias promedio entre farmacias. Por ejemplo, en Colina, en promedio las farmacias Cruz Verde tienen otra farmacia

a 450 metros, mientras que esta distancia es mayor a dos kilómetros para las otras cadenas.

El patrón para las tres comunas con más farmacias de la RM –Las Condes, Providencia y Santiago–,²³ que representan el 38% de las farmacias de la región, muestra las estrategias seguidas por las distintas farmacias en estas comunas. Por una parte, Cruz Verde concentra sus locales en estas tres comunas, representando el 48% de sus farmacias en la RM. Sus puntos de venta son los que se encuentran más lejanos entre sí, aunque relativamente cerca de otros. Esto es particularmente patente en la comuna de Las Condes, donde la distancia promedio entre locales de la misma cadena es casi seis veces la distancia promedio a cualquier otra farmacia. Lo anterior refuerza la información de la Tabla N° 6: locales Cruz Verde tienden a competir con locales de otras cadenas.

● TABLA N° 7: DISTANCIAS PROMEDIO (METROS) ENTRE FARMACIAS DE LAS CONDES, PROVIDENCIA Y SANTIAGO POR CADENA

CADENA	FARMACIA MÁS CERCANA	FARMACIA MÁS CERCANA DE LA MISMA CADENA
Las Condes		
Cruz Verde	235,4	1.420,0
Farmacias Ahumada	328,7	905,6
Salcobrand	384,4	671,1
Providencia		
Cruz Verde	189,4	602,9
Farmacias Ahumada	238,1	556,5
Salcobrand	114,5	442,5
Santiago		
Cruz Verde	502,9	1114,3
Farmacias Ahumada	186,6	499,3
Salcobrand	115,6	264,2

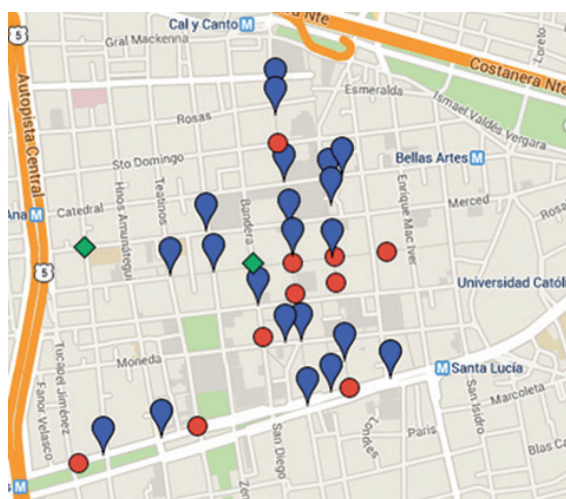
Fuente: elaboración propia.

²³ Las tres comunas también tienen un número de farmacias por cada 10.000 habitantes superior al promedio nacional (1,1): de acuerdo a los datos de población de 2012, esta cifra es 1,56 para Santiago (19° en el *ranking* nacional), 2,22 para Las Condes (7° en el *ranking* nacional) y 4,02 para Providencia (4° en el *ranking* nacional).

Por su parte, Farmacias Ahumada exhibe una mayor diversificación de sus locales: el 33% se encuentra en las tres comunas señaladas, teniendo una importante presencia de puntos de venta en otras comunas como Ñuñoa, La Florida y Vitacura. Respecto de la distancia entre sus locales, éstos están más cerca unos de otros que los locales de Cruz Verde, pero más lejos que los de Salcobrand. En promedio, para estas tres comunas, sus locales están 2,6 veces más lejos entre sí de la distancia que están de la farmacia más cercana.

Las farmacias que en promedio están más cerca de otras son las de Salcobrand, que también son las que exhiben menores distancias promedio de farmacias de la misma cadena. Salcobrand tiene el 40% de sus locales en la RM ubicados en estas tres comunas. Lo anterior indica que la estrategia de Salcobrand se basa en saturar el mercado, ubicando una gran cantidad de tiendas en pequeñas extensiones geográficas (ver, por ejemplo, el mapa de farmacias de Santiago Centro en la Figura N° 4). En general, las farmacias de esta cadena forman una red compacta de sucursales, principalmente situadas en los centros comerciales de cada comuna –consistente con las predicciones de modelos como los de Simon P. Anderson y Damien J. Neven (1991), Barnali Gupta, Debashis Pal y Jyotirmoy Sarkar (1997) y Pal y Sarkar (2002) para empresas compitiendo según el modelo de Cournot.

● FIGURA N° 4: FARMACIAS EN SANTIAGO CENTRO



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, al usar los datos individuales de ubicación y distancia para cada farmacia, se constata la existencia de una serie de locales que están relativamente aislados y que no enfrentan competencia dentro de su mercado relevante (definido sobre la base de una cierta distancia caminable). Por ejemplo, de las 431 farmacias presentes en la RM, un 35% (150) de ellas no tiene otra farmacia a menos de cuatrocientos metros a la redonda. La cifra disminuye a 29% (124) si se extiende el mercado a quinientos metros a la redonda y a 11% (47), para una definición de mercado relevante de un kilómetro a la redonda.²⁴

4. ¿Cómo explicar los patrones observados?

En primer lugar, los datos indican que a nivel macro las cadenas deciden cuántos locales abrir (a nivel regional y comunal) basándose en el tamaño de los mercados (población) y en los niveles de ingreso, de manera consistente con las predicciones del modelo de Hotelling (1929). En segundo lugar, se observa una fuerte aglomeración, es decir, los locales tienden a concentrarse en zonas acotadas, tanto a nivel nacional como regional y comunal.

Los factores anteriormente expuestos sirven para entender las decisiones que toman las cadenas de farmacias respecto de cuántos locales tener y dónde ubicarlos. Sin embargo, son menos útiles para explicar diferencias de comportamiento entre farmacias, específicamente respecto de por qué las decisiones de Cruz Verde son distintas de las de Farmacias Ahumada y Salcobrand. Existen variadas hipótesis que podrían explicar estas diferencias. Lamentablemente, no se cuenta con datos para poder comprobarlas de manera empírica, pero quedan planteadas como temas de investigación a futuro:

- i. Múltiples dimensiones de competencia: una primera explicación respecto de la diferencia en la localización de farmacias entre las cadenas puede venir dada por el hecho de que estas decisiones están siendo contrapesadas con decisiones en otras dimensiones de la competencia (Irmén y Thisse 1998). Por ejemplo,

²⁴ En este último caso, las farmacias se concentran primordialmente en comunas periféricas, como San Bernardo, Pudahuel y Maipú.

las cadenas podrían resolver tener más locales y mayores precios (como el modelo del monopolista de Hotelling), o más farmacias y menores gastos en publicidad.²⁵ Lo anterior requiere comparar las diversas cadenas en estas distintas variables, para detectar diferencias que expliquen los patrones de localización. La disponibilidad de datos de precios, costos, inversión y otros, permitiría realizar análisis de demanda y profundizar en el entendimiento de las elecciones realizadas por los consumidores y la naturaleza de la competencia en la industria (Smith 2005, Davis 2006, Houde 2012).

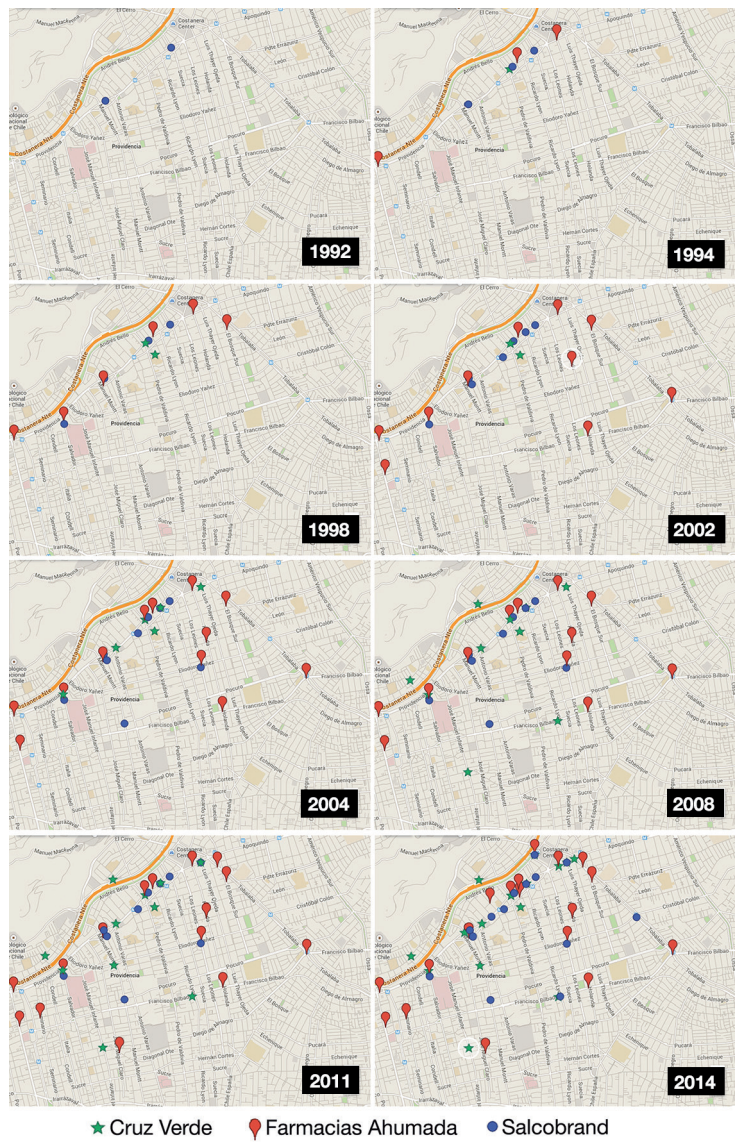
- ii. Oferta de productos: una hipótesis alternativa a las diferencias en la localización de puntos de venta entre las cadenas podría ser la oferta de distintos productos. De acuerdo al modelo de Chia-Ming Yu y Fu-Chuan Lai (2003), el grado de complementariedad (sustitución) de los productos vendidos por los distintos competidores determina las decisiones de ubicación de locales. En particular, se espera que firmas que venden productos complementarios tiendan a agruparse, mientras que la oferta de sustitutos incentive la diferenciación geográfica. En el caso de las farmacias, este argumento parece útil para explicar uno de los patrones encontrados (existencia de farmacias aisladas), ya que, como se ha señalado anteriormente, los productos vendidos por las distintas cadenas son vistos como homogéneos (sustitutos).
- iii. Ventajas comparativas: una tercera explicación surge de la existencia de ventajas comparativas en determinadas áreas geográficas; por ejemplo, menores costos de abrir tiendas en regiones. Por una parte, es esperable que las decisiones de ubicación difieran en la medida en que permitan a las firmas no sólo vender más y a mayor precio, sino también producir a menor costo (Zhu y Singh 2009). Una explicación a los patrones expuestos anteriormente podría ser que Cruz Verde es más eficiente que

²⁵ Por ejemplo, los datos muestran que la cadena con mayor concentración de locales (Salcobrand) es también la con menor inversión en publicidad (Rojas y Jiménez 2010).

sus competidores en términos absolutos. De acuerdo al modelo desarrollado por Jonathan Vogel (2008), es esperable que firmas más eficientes tiendan a estar más aisladas: la distancia entre los locales de dos firmas rivales es una función decreciente de los costos marginales promedio. Para llevar a cabo este análisis es necesario contar con datos de costos (tanto fijos como variables) de cada una de las empresas en distintas áreas geográficas (mercados).

- iv. Secuencialidad de las decisiones: los datos expuestos para la RM muestran casos en que farmacias de distintas cadenas se ubican cerca unas de otras, pero no se cuenta con el historial de apertura de los locales. Lo anterior permitiría constatar si el patrón observado responde a un modelo del estilo líder-seguidor y verificar si existe alguna estrategia particular seguida por alguna de las cadenas (preferencia por abrir locales en mercados nuevos, decisión de competir con un rival particular, etc.). En este caso, se podría analizar el patrón de Cruz Verde, particularmente en la RM, para dilucidar si los resultados obtenidos (farmacias Cruz Verde tienden a estar relativamente más cerca de otra farmacia) son parte de una estrategia de la propia empresa (que decidió ubicarse cerca de sus rivales para competir) o si son producto de la acción de Farmacias Ahumada y Salcobrand, que decidieron instalar locales cerca de los locales de Cruz Verde, inicialmente aislados. En el primer caso, Cruz Verde sería considerado como seguidor, mientras que en el segundo actuaría como líder (Prescott y Visscher 1977). Preliminarmente, y usando datos de patentes de las comunas de Providencia y Santiago, se observa que, para las farmacias que hoy operan en estas comunas, Cruz Verde ha actuado como seguidor, instalando sus locales cerca de un local de la competencia que existía con anterioridad. Especialmente en Providencia, hasta mediados de la primera década de 2000, Farmacias Ahumada actuó como líder, extendiendo la red de locales en la comuna.

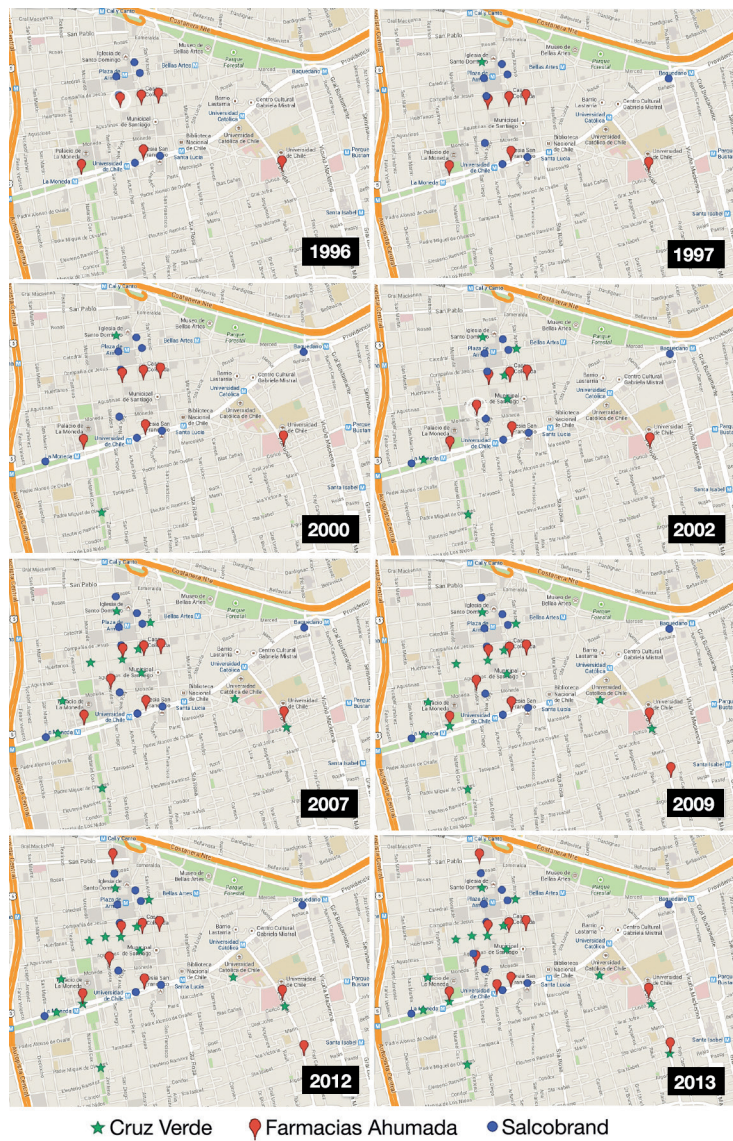
● FIGURA N° 5: EVOLUCIÓN DE LAS FARMACIAS EN PROVIDENCIA (1992-2014)



Fuente: elaboración propia.

En el caso de Santiago, si bien se observa una mayor aglomeración, también es posible constatar que Cruz Verde ha actuado como seguidor, instalando sus locales cerca de otro local de Salcobrand o Farmacias Ahumada.

● FIGURA N° 6: EVOLUCIÓN DE LAS FARMACIAS EN SANTIAGO (1996-2013)



Fuente: elaboración propia.

- v. Colusión o exclusión: en la misma línea, sería interesante realizar un análisis de la localización de farmacias como decisión estratégica de competencia o como forma de evitarla. Por una parte, los datos muestran mercados en los que algunas cadenas deciden no competir, lo que podría ser interpretado como un problema de colusión (empresas repartiéndose los mercados). Por otra, se observan mercados saturados de locales, donde incluso las farmacias deciden instalar puntos de venta cercanos unos de otros, lo que podría ser interpretado como un problema de exclusión (comportamiento predatorio).
- vi. Altruismo y Responsabilidad Social Empresarial: finalmente, no es posible descartar la posibilidad de que al menos algunas decisiones respondan a otros criterios distintos a la maximización de utilidades monetarias. La presencia de farmacias en comunas alejadas y con pocos habitantes podría responder a la existencia de argumentos altruistas en la función de la utilidad de las farmacias, lo que explicaría, por ejemplo, la existencia de locales en Juan Fernández (Salcobrand), Cochrane (Cruz Verde) o Primavera (Cruz Verde).²⁶ Adicionalmente, es necesario notar que, al contrario de Farmacias Ahumada y Salcobrand, Cruz Verde no inició sus actividades en la RM, sino en regiones (Viña del Mar), hecho que podría explicar su sesgo respecto de las otras cadenas.
- vii. Restricciones de espacio: en general, todo el análisis de localización debe ser realizado tomando en cuenta la existencia de restricciones de espacio, que podrían estar determinando los patrones observados y restringiendo/incentivando el uso de puntos de venta como variable estratégica para fomentar o limitar la competencia.

5. Consecuencias de la actual distribución de farmacias

Para finalizar, esta sección busca hacer una breve discusión sobre los efectos que tienen los patrones de localización observados. En primer lugar, es válido preguntarse si la localización actual de los puntos de

²⁶ Aunque esto también podría ser interpretado como inversión en publicidad.

venta permite a la población el acceso a los medicamentos. Lo anterior es relevante, tanto por la importancia de los productos en cuestión como porque las farmacias gozan de un monopolio en la venta de éstos. Este monopolio, junto con el hecho de que las farmacias toman sus decisiones de localización de puntos de venta libremente, implica que, de una u otra forma, éstas deciden quiénes acceden o no a un producto de vital importancia. En la actualidad, en 201 comunas (58,1% de las comunas del país) no existe alguna farmacia de estas cadenas. Esto significa que casi tres millones de personas tienen un acceso limitado a la compra de medicamentos (considerando que la oferta de una gran cadena puede diferir de la de una farmacia local) y/o participan de mercados potencialmente poco competitivos. Estos datos apuntan a la conveniencia de ampliar la red de distribución de medicamentos, por ejemplo, permitiendo la venta de determinados medicamentos (venta libre u *over-the-counter*, OTC) en supermercados o mediante otros canales de distribución o, alternativamente, regulando la instalación de nuevas farmacias a lo largo del país. Si bien el problema se atenúa al incluir el resto de las farmacias,²⁷ las que logran mejorar la cobertura, pues marcan presencia en otras comunas,²⁸ sigue siendo cierto que estas farmacias tienen una oferta de productos distinta a la de las grandes cadenas. La concentración de farmacias en las regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío aumenta aun más al incluir el resto de las cadenas farmacéuticas.

Por otra parte, los datos muestran que las farmacias tienden a concentrarse en determinadas comunas y en zonas al interior de éstas. A primera vista, esto no representa un problema en la medida en que la ubicación en determinadas áreas (zonas comerciales) permite el acceso a un gran número de personas (población flotante) que circula por estos sectores. Adicionalmente, el hecho de que exista presencia de varias cadenas en espacios relativamente reducidos (diferenciación mínima en ubicación) incrementa la oferta de alternativas a los consumidores, fomentando la competencia en otras dimensiones (precio,

²⁷ Principalmente, los locales de Farmacias del Dr. Simi. Ésta es la única cadena que, además de las analizadas en el documento, tiene cobertura nacional en todas las regiones del país, con 180 locales.

²⁸ Las comunas en que hay locales de Farmacias del Dr. Simi, sin presencia de las tres cadenas más grandes, son: Graneros, Las Cabras, San Clemente, Laja, Yumbel, Yungay, Carahue, Collipulli, Curacautín, Padre Las Casas, Purranque, Paillaco, Cerro Navia, Paine y San Ramón.

calidad, oferta de productos, etc.). Sin embargo, existen comunas en donde la concentración es extrema, llegando incluso a tener varios locales de la misma cadena en un área reducida. De hecho, los datos muestran que en la RM el 33% de los locales de Farmacias Ahumada y Salcobrand ‘compiten’ con un local de la misma cadena.²⁹

● TABLA N° 8: LOCALES DE UNA MISMA CADENA QUE COMPITEN ENTRE SÍ EN TRES COMUNAS DE LA RM

CADENA	N° DE LOCALES	DISTANCIA PROMEDIO (METROS)
Las Condes		
Cruz Verde	0	-
Farmacias Ahumada	4	375
Salcobrand	24	355
Providencia		
Cruz Verde	2	505
Farmacias Ahumada	5	424
Salcobrand	5	129
Santiago		
Cruz Verde	2	2.400
Farmacias Ahumada	4	212
Salcobrand	12	76

Fuente: elaboración propia.

La superposición geográfica de locales de una misma cadena no contribuye ni a la diversidad de alternativas para los consumidores, ni a la competencia entre cadenas farmacéuticas. De hecho, una explicación a la existencia de aglomeración de locales de una misma firma es la búsqueda de exclusión de competencia en determinado mercado, dadas las restricciones físicas para la apertura de locales (puntos v y vii de la sección anterior). De todas formas, aun asumiendo que la competencia existe en un ambiente como el descrito, cabe preguntarse si ésta es una forma eficiente de llevarla a cabo. Considerando los costos de apertura de los locales, la aglomeración de locales no parece una solución eficiente ni socialmente deseable.

²⁹ Es decir, que la farmacia más cercana es un local de la misma cadena. Por ejemplo, las farmacias Salcobrand que compiten entre sí en Providencia se encuentran, en promedio, a 129 metros, distancia que sube a 424 metros para las Farmacias Ahumada y 505 metros para Cruz Verde.

Finalmente, la existencia de una gran cantidad de puntos de venta concentrados en determinadas comunas y sectores no significa, *vis á vis*, mayor competencia. Para llegar a esta conclusión es necesario determinar si esta cantidad de farmacias pertenece o no al mismo mercado relevante. Los datos muestran que, por una parte, los locales de las cadenas analizadas tienden a aglomerarse en determinadas zonas, llegando incluso a niveles de concentración que parecen ser ineficientes, mientras que, por otra parte, existen muchos sectores donde la competencia es nula (farmacias que no tienen competidores a varios metros a la redonda). Este dato lleva nuevamente a pensar en la necesidad de fomentar la competencia o regular un mercado que no compite (o lo hace de manera ineficiente) en las variables que son más relevantes para los consumidores, como precio y accesibilidad.

6. Conclusiones

El mercado de las farmacias ha estado en la mira de la opinión pública durante los últimos años, principalmente debido a la acusación y posterior fallo en contra de las principales cadenas farmacéuticas sobre comportamientos anticompetitivos. La atención, sin embargo, se ha focalizado sobre una variable de competencia (precios), dejando fuera del análisis un conjunto de otras dimensiones que también son relevantes para entender la manera en que se compite (o no) en este mercado.

La variable de localización es particularmente importante, ya que, al contrario de lo que podría suceder con otras industrias concentradas como los bancos, en el caso de las farmacias el consumidor requiere ir al punto de venta para obtener el producto deseado. El hecho de que las farmacias posean el monopolio de la venta de muchos productos farmacéuticos enfatiza aun más la importancia que tiene la red de locales y su ubicación para dar acceso a los consumidores.

La localización geográfica de las farmacias también entrega información respecto de estrategias de competencia de mediano y largo plazo en la industria. A partir de una base de datos con las ubicaciones de las farmacias de estas tres cadenas en el país, es posible obtener interesantes conclusiones.

En primer lugar, se observa que la decisión respecto de cuántos puntos de venta abrir varía entre regiones, comunas y cadenas. En general, se observa que las farmacias analizadas (Cruz Verde, Farmacias Ahumada y Salcobrand) tienden a concentrarse en regiones con mayor población e ingreso, con cerca del 40% de sus locales ubicados en la RM. El mismo patrón se observa para datos a nivel comunal. Adicionalmente, se constata que en la mayor parte de las comunas del país no existe presencia de locales de estas cadenas.

Las diferencias respecto del número de farmacias se dan no sólo a nivel regional y comunal, sino además entre cadenas. Se constata que una de las empresas (Cruz Verde) tiene un patrón de localización de puntos de venta distinto al de su competencia (Farmacias Ahumada y Salcobrand). Esta cadena ejerce una mayor presencia en regiones y dispone de una mayor cantidad de locales en comunas donde no enfrenta competencia de las otras firmas.

Adicionalmente, al interior de cada comuna se vuelven a repetir los patrones antes descritos: existe una gran heterogeneidad tanto en cantidad como en distancia de farmacias entre las distintas comunas. Se observa que éstas tienden a concentrarse en ciertas comunas y, a su vez, en determinadas zonas al interior de cada comuna. Los datos para la RM muestran que los puntos de venta tienden a aglomerarse (en número y en distancia) en comunas de mayores ingresos y en sectores comerciales al interior de cada comuna. Junto con esto, existe un número no menor de farmacias aisladas que parecen no enfrentar competencia.

Varias hipótesis podrían explicar estos resultados, como el uso de distintas estrategias de competencia (precio, localización, oferta de productos, publicidad), las que pueden ser consideradas como sustitutas y complementos. La localización de puntos de venta también puede ser vista como una decisión estratégica de las empresas, que buscan evitar o fomentar la competencia. Esto es relevante, ya que, al contrario de las decisiones en otras dimensiones de la competencia, las de localización tienen un mayor grado de irreversibilidad y reflejan estrategias de mediano y largo plazo de las empresas. La comprobación de algunas de estas hipótesis, así como un trabajo econométrico más elaborado, se plantean como futuros temas de investigación, considerando los mayores niveles de información requeridos.

Por último, independientemente de las causas que explican la ubicación de las farmacias en el país, es posible derivar algunas consecuencias del actual mapa de locales. En primer lugar, la presencia física de farmacias es imprescindible para permitir a la población el acceso a medicamentos. La ubicación actual parece no ser suficiente para dar este acceso en igualdad de condiciones (distancias, productos ofrecidos, etc.) a los habitantes de distintas comunas del país. En segundo lugar, es importante discutir las consecuencias en términos de la competencia en el mercado, en un país donde conviven zonas de aglomeración de farmacias con otras de farmacias aisladas. Por una parte, se observan lugares en que la competencia parece excesiva e ineficiente, lo que levanta dudas respecto de la manera en que las farmacias la llevan a cabo, y de la existencia de comportamientos predatorios. Por otra, la presencia de farmacias aisladas refleja falta de competencia en algunos mercados. En cualquier caso, resulta fundamental pensar en posibles soluciones que permitan una oferta eficiente de productos que son relevantes para habitantes de todo el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, S.P. y Neven D.J. 1991. Cournot Competition Yields Spatial Agglomeration. *International Economic Review* 32(4), 793-808.
- Bagwell, K. 2007. The Economic Analysis of Advertising (1701-844). En M. Armstrong y R. Porter (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- Biscaia, R. y Mota, I. 2013. Models of Spatial Competition: A Critical Review. *Papers in Regional Science* 92, 851-71.
- Cenafar 2013. Medicamentos en Chile: revisión de la evidencia del mercado nacional de fármacos. Disponible en: <http://www.ispch.cl/sites/default/files/EstudioMedicamentos-22012014A.pdf> [17 de noviembre 2014].
- Chamorro-Rivas, J.M. 2000. Spatial Dispersion in Cournot Competition. *Spanish Economic Review* 2(2), 145-52.
- D'Aspremont, C., Gabszewick, J.J. y Thisse, J.F. 1979. On Hotelling's "Stability in Competition". *Econometrica* 47(5), 1145-150.
- D'Aspremont, C., Gabszewick, J.J. y Thisse, J.F. 1983. Product Differences and Prices. *Economics Letters* 11(1-2), 19-23.
- Davis, P. 2006. Spatial Competition in Retail Markets: Movie Theaters. *RAND Journal of Economics* 37(4), 964-82.
- Durán, G. y Kremerman, M. 2007. Informe Farmacias. *Cuadernos de Investigación Fundación Sol*, N° 3. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2010/09/Cuaderno-3-Farmacias.pdf> [14 de enero 2015].

- Eaton, B.C. y Lipsey, R.G. 1989. Product Differentiation (723-68). En R. Schmalensee y R.D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 1. Amsterdam: North-Holland.
- FNE 2010. Requerimiento de la FNE en contra de Farmacias Ahumada S.A. y otros. Fiscalía Nacional Económica. Disponible en: http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Requerimiento_FNE..pdf [29 de julio 2014].
- Fruin, J.J. 1971. Designing for Pedestrians: A Level-of-Service Concept. *Highway Research Record* 355, 1-15.
- Galdames, J. 2009. Dispersión y fijación de precios en el mercado de los combustibles líquidos en Chile: análisis bajo información imperfecta. Tesis (Mg), Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.economia.puc.cl/docs/tesis_jgaldames.pdf [10 de diciembre 2014].
- Greene, W. 2008. Functional Forms for the Negative Binomial Model for Count Data. *Economic Letters* 99(3), 585-90.
- Gupta, B., Pal, D. y Sarkar, J. 1997. Spatial Cournot Competition and Agglomeration in a Model of Location Choice. *Regional Science and Urban Economics* 27(3), 261-82.
- Hotelling, H. 1929. Stability in Competition. *Economic Journal* 39, 41-57.
- Houde, J.F. 2012. Spatial Differentiation and Vertical Mergers in Retail Markets for Gasoline. *American Economic Review* 102(5), 2147-182.
- IAS 2013. Informe Final Evaluación del Gasto Institucional del Fondo Nacional de Salud (Fonasa). Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Irmen, A. y Thisse, J.F. 1998. Competition in Multi-characteristics Spaces: Hotelling Was Almost Right. *Journal of Economic Theory* 78(1), 76-102.
- Kotler, P. 2003. *Marketing Management*. New Jersey: Pearson Education.
- Lancaster, K. 1979. *Variety, Efficiency and Equity*. New York: Columbia University Press.
- McCarthy, E.J. 1960. *Basic Marketing. A Managerial Approach*. Homewood, IL: R.D. Irwin.
- Ministerio de Economía 2013. El mercado de medicamentos en Chile. División de Estudios, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2013/04/Boletin-Mercado-de-Medicamentos.pdf> [29 de julio 2014].
- Pal, D. y Sarkar, J. 2002. Spatial Competition among Multi-store Firms. *International Journal of Industrial Organization* 20(2), 163-90.
- Pennerstorfer, D. 2009. Spatial Price Competition in Retail Gasoline Markets: Evidence from Austria. *Annals of Regional Science* 43(1), 133-58.
- Pinkse, J., Slade, M.E. y Brett, C. 2002. Spatial Price Competition: A Semiparametric Approach. *Econometrica* 70(3), 1111-153.
- Prescott, E.C. y Visscher, M. 1977. Sequential Location among Firms with Foresight. *Bell Journal of Economics* 8(2), 378-93.
- Rojas, P. y Jiménez, S. 2010. Informe económico. Requerimiento de la FNE en contra de Farmacias Cruz Verde por supuesta concertación de precios de venta a público de productos farmacéuticos. Disponible en: [http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Informe_Econ%C3%B3mico_Patricio_Rojas_\(CRUZVERDE\)_C184-08.pdf](http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Informe_Econ%C3%B3mico_Patricio_Rojas_(CRUZVERDE)_C184-08.pdf) [29 de julio 2014].

- Salop, S.C. 1979. Monopolistic Competition with Outside Goods. *Bell Journal of Economics* 10(1), 141-56.
- Serey, D. 2012. Indicadores de colusión en el mercado farmacéutico chileno. Tesis (Mg), Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.economia.puc.cl/docs/tesis_vserey.pdf [10 de diciembre 2014].
- Shaked, A. y Sutton, J. 1982. Relaxing Price Competition Through Product Differentiation. *Review of Economic Studies* 49(1), 3-13.
- Shy, O. 1995. *Industrial Organization: Theory and Applications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Smith, H. 2005. Supermarket Choice and Supermarket Competition in Market Equilibrium. *Review of Economic Studies* 71(1), 235-63.
- Thomadsen, R. 2005. The Effect of Ownership Structure on Prices in Geographically Differentiated Industries. *RAND Journal of Economics* 36(4), 908-29.
- Tirole, J. 1990. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Vogel, J. 2008. Spatial Competition with Heterogeneous Firms. *Journal of Political Economy* 116(3), 423-66.
- Wooldridge, J.M. 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Yang, Y. y Diez-Roux, A.V. 2012. Walking Distance by Trip Purpose and Population Subgroups. *Am J Prev Med* 43(1), 11-19.
- Yu, C.-M. y Lai, F.-C. 2003. Cournot Competition in Spatial Markets: Some Further Results. *Papers in Regional Science* 82(4), 569-80.
- Zhu, T. y Singh, V. 2009. Spatial Competition with Endogenous Location Choices: An Application to Discount Retailing. *Quantitative Marketing and Economics* 7(1), 1-35.

Anexos

● ANEXO N° 1: VARIABLES QUE AFECTAN LA PROBABILIDAD DE QUE EXISTA AL MENOS UNA FARMACIA DE GRANDES CADENAS EN LA COMUNA. REGRESIÓN PROBIT (EFECTOS MARGINALES)

	TOTAL	CV	FA	SB
Área (km²)	0,000 [1,32]	0,000 [1,59]	0,000 [1,30]	-0,000 [0,94]
Población (log)	0,558 [7,26]***	0,293 [4,37]***	1,038 [3,25]***	0,277 [2,86]***
Comuna turística	0,415 [4,56]***	0,418 [5,20]***	0,330 [1,00]	0,430 [2,90]***
Tasa de mortalidad	-0,043 [1,23]	-0,018 [0,57]	0,048 [0,51]	0,045 [1,00]
Tasa de natalidad	-0,032 [1,49]	-0,032 [1,77]*	-0,220 [2,79]***	0,011 [0,46]
Hombres por 100 mujeres	-0,009 [1,34]	-0,007 [1,28]	-0,025 [0,98]	0,000 [0,02]
Índice de dependencia demográfica	-0,013 [1,04]	-0,005 [0,49]	-0,018 [0,48]	-0,017 [1,14]
Adultos mayores por 100 niños	0,006 [1,49]	-0,001 [0,22]	0,010 [0,86]	-0,002 [0,31]
% indigentes	-0,006 [0,39]	-0,005 [0,34]	-0,065 [1,44]	0,011 [0,57]
% pobres no indigentes	-0,002 [0,23]	-0,004 [0,52]	0,037 [1,45]	-0,001 [0,08]
Ingreso del hogar (log)	0,102 [0,72]	0,037 [0,31]	0,507 [1,84]*	-0,277 [1,02]
% en isapre	0,017 [2,03]**	-0,002 [0,27]	0,077 [3,40]***	0,030 [3,29]***
Tasa de ocupación	0,002 [0,28]	-0,005 [0,67]	-0,021 [1,29]	0,018 [1,78]*
Tasa de desempleo	0,028 [2,58]***	0,020 [2,24]**	-0,051 [2,39]**	0,021 [1,75]*
N° locales FA+SB		0,048 [1,98]**		
N° locales CV+FA			0,190 [4,18]***	
N° locales CV+SB				0,620 [4,20]***
N	314	314	314	314
Pseudo R²	0,6001	0,4998	0,9092	0,7420

Nota: los coeficientes muestran el efecto marginal, es decir, el cambio en la probabilidad de que exista una farmacia ante un cambio infinitesimal en cada una de las variables independientes.
Estadísticos z robustos entre corchetes.
* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1% .

● ANEXO N° 2. VARIABLES QUE AFECTAN EL NÚMERO DE FARMACIAS DE GRANDES CADENAS EN LA COMUNA. REGRESIÓN POISSON (TASAS DE INCIDENCIA)

	TOTAL	CV	FA	SB
Área (km²)	0,999 [0,15]	1,000 [0,78]	0,999 [0,72]	0,999 [2,01]**
Población (log)	3,008 [16,77]***	2,608 [9,44]***	3,693 [15,69]***	3,363 [12,51]***
Comuna turística	1,944 [5,75]***	3,032 [6,02]***	1,650 [3,03]***	1,777 [3,27]***
Tasa de mortalidad	0,972 [0,44]	0,887 [1,58]	0,984 [0,21]	1,068 [0,96]
Tasa de natalidad	1,033 [2,12]**	1,043 [2,00]**	1,014 [0,74]	1,065 [2,78]***
Hombres por 100 mujeres	0,974 [2,24]**	0,974 [2,41]**	0,976 [1,59]	0,969 [1,50]
Índice de dependencia demográfica	0,973 [1,61]	0,952 [2,17]**	0,980 [0,97]	0,990 [0,39]
Adultos mayores por 100 niños	1,005 [0,85]	1,019 [2,62]***	1,006 [0,89]	0,990 [1,11]
% indigentes	1,085 [5,81]***	1,080 [3,21]***	1,085 [4,25]***	1,101 [5,35]***
% pobres no indigentes	0,993 [0,48]	0,990 [0,62]	1,007 [0,49]	0,984 [0,86]
Ingreso del hogar (log)	1,234 [1,05]	1,171 [1,32]	1,602 [1,23]	1,212 [0,75]
% en isapre	1,015 [2,57]**	1,016 [1,76]*	1,013 [1,49]	1,023 [2,47]**
Tasa de ocupación	1,025 [2,23]**	1,028 [1,82]*	1,026 [1,85]*	1,020 [1,52]
Tasa de desempleo	1,022 [1,86]*	1,021 [1,46]	1,011 [0,91]	1,037 [2,47]**
N° locales FA+SB		0,979 [1,87]*		
N° locales CV+SB			0,992 [0,63]	
N° locales CV+FA				1,010 [0,70]
Constante	0,000 [3,19]***	0,000 [3,28]***	0,000 [2,89]***	0,000 [2,82]***
N	314	314	314	314
Pseudo R²	0,7891	0,6256	0,7404	0,7305

Nota: los coeficientes muestran la tasa de incidencia, es decir, el ratio entre el número esperado de farmacias para un valor x+1 de la variable independiente y el número esperado de farmacias para un valor x de la misma variable, manteniendo el resto de las variables constantes; si el coeficiente es mayor que uno, se espera una relación positiva entre ambas variables.

Estadísticos z robustos entre corchetes.

* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Incluye *dummies* regionales.

Los cuatro tribunos. Ideas y proyectos políticos de los dirigentes federales de Buenos Aires durante el Congreso Constituyente rioplatense: 1824-1827

Gabriel Di Meglio*

RESUMEN

Manuel Dorrego, Pedro Sáenz de Cavia, José Ugarteche y Manuel Moreno crearon el Partido Popular de Buenos Aires en 1823 y desde entonces trabajaron políticamente en equipo: redactaron periódicos, fueron candidatos en elecciones provinciales y nacionales, y como diputados en el Congreso Constituyente condujeron el minoritario Partido Federal que se opuso sistemáticamente a las propuestas de los unitarios. Este artículo delinea su trayectoria conjunta y sus posiciones como grupo: el americanismo, el republicanism, el belicismo, la oposición a la aristocracia, la defensa de un derecho de voto muy amplio y la representación de otros intereses del bajo pueblo. El objetivo principal del trabajo es dilucidar qué tipo de federalismo defendieron en el fallido Congreso de la década de 1820: liberal y de espíritu jeffersoniano, con un Estado central débil sobre las provincias.

PALABRAS CLAVE: Argentina, Buenos Aires, federalismo, republicanism, democracia

The Four Tribunes. Ideas and Political Projects of Buenos Aires' Federal Leaders during the Constituent Congress in the River Plate: 1824-1827

ABSTRACT

Manuel Dorrego, Pedro Sáenz de Cavia, José Ugarteche and Manuel Moreno created the Popular Party in Buenos Aires in 1823, and since then they worked politically as a team: they wrote in newspapers, were candidates in provincial and national elections, and as deputies to the constituent Congress led the minority Federal Party that consistently opposed proposals for centralization. This article analyzes their joint career as well as their stand as a group in various themes: Americanism, republicanism, war mongering, opposition to the aristocracy, the defense of a broad right to vote and representation of other interests of the common people. The main objective of this work is to determine what type of federalism they defended in the failed Congress of the 1820s: liberal and with a Jeffersonian spirit, with a weak central government over the provinces.

KEYWORDS: Argentina, Buenos Aires, federalism, republicanism, democracy

* Doctor en Historia, Universidad de Buenos Aires. Actualmente es investigador de la Universidad de Buenos Aires/Conicet.

✉ gabrieldimeglio@gmail.com

Recibido octubre 2014 / Aceptado diciembre 2014

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

El Congreso Constituyente convocado en Buenos Aires a fines de 1824 con el objetivo de reunir a las provincias rioplatenses que se mantenían independientes entre sí desde 1820, dio inicio a un conflicto entre dos agrupaciones políticas de larga resonancia en la historia argentina: ‘unitarios’ y ‘federales’. Los primeros dominaron el Congreso por contar con muchos más diputados que sus rivales, quienes de todos modos disputaron a fondo cada temática abordada en las sesiones, en un marco de extrema tensión. El bloque federal en el Congreso fue conducido por cuatro dirigentes porteños: Manuel Dorrego, Pedro Sáenz de Cavia, José Ugarteche y Manuel Moreno. La historiografía ha resaltado a menudo su lucha contra los planes adversarios y su defensa de las provincias federales hostiles al unitarismo, pero mucho menos se ha trabajado sobre qué querían y cuáles eran sus proyectos políticos.

Que sus perspectivas no se hayan investigado en profundidad se debe probablemente a que el grupo no encaja en planteos de trazo grueso sobre el período, sea porque no entra en la imagen de representante de la barbarie que primero los unitarios y luego Domingo Faustino Sarmiento (1845) lanzaron sobre los federales, asociada al mundo rural; sea porque no encaja en esquemas que buscaron asociar a los unitarios con el liberalismo y a los federales con el conservadurismo; sea porque se mantuvo la apreciación de sus enemigos de entonces, que los acusaban de no tener el nivel intelectual suficiente, de ser simples voceros de los caudillos del interior o de estar desorientados. En sus famosas *Bases* de 1852, Juan Bautista Alberdi recuperó esta mirada al afirmar que tal como Bernardino Rivadavia había traído el unitarismo de Francia, Dorrego había hecho lo propio con el federalismo desde Norteamérica, pero su problema era que “conocía imperfectamente el gobierno de los Estados Unidos” (Alberdi 1991: 151); él y su grupo confundían la Constitución Federal de 1781 en ese país con la Federal de 1787, que creaba ‘un sistema mixto de federal y unitario’. Varios historiadores del federalismo retomaron este camino. Uno de los principales, Ricardo Zorraquín Becú (1958), consideró que estos federales no tenían aptitudes para organizar el país. Incluso en el trabajo fundamental y revelador de José Carlos Chiaramonte (1993) sobre el federalismo de la primera mitad del siglo XIX, las posiciones

específicas de este grupo apenas aparecen, ya que el autor contrapone el confederacionismo al estilo artiguista y sobre todo rosista –similar al de Estados Unidos de 1781– con el federalismo propulsor del Estado Federal fundado en la Constitución Argentina de 1853, cercano a la creación estadounidense de 1787 y al texto de *El Federalista* (y, con algunos cambios, aún vigente en el país).

En este artículo se explora precisamente qué tipo de organización federal –distinta de las dos recién expuestas– propuso este grupo de diputados en el Congreso de 1824, a través de sus intervenciones en las sesiones parlamentarias, de los periódicos que publicaban y de lo que otros dijeron sobre ellos. También se delinearán sus otros proyectos políticos y las ideas que los sostenían.

1. Republicanos, americanistas y antiaristocráticos

Los cuatro referentes federales en el Congreso tenían para ese momento carreras políticas largas y habían ocupado posiciones de segunda línea a partir de la Revolución de 1810. Dorrego fue un militar destacado en el Ejército Auxiliar del Perú y en la lucha del gobierno central contra el artiguismo; en 1816 participó en un fallido movimiento para convertir a Buenos Aires en una provincia confederal e integró un grupo opositor al director supremo Juan Martín de Pueyrredón, quien lo envió al exilio ese mismo año. Permaneció en Estados Unidos hasta 1820 y a su regreso fue gobernador de Buenos Aires durante un breve período. Sus rivales políticos lo enviaron otra vez al exilio hasta 1822, cuando retornó y abandonó durante un año la actividad política. Manuel Moreno, hermano del famoso Mariano –principal figura de la Junta de 1810–, estuvo ligado a la centralista Logia Lautaro hasta su caída en 1815; luego apoyó la misma causa federal que Dorrego y también terminó en el exilio norteamericano, donde estudió medicina. Pedro Sáenz de Cavia ocupó diversos puestos diplomáticos y administrativos a lo largo de la guerra de independencia; tenía trayectoria en la prensa e integró ‘la junta de los pueblos libres’ del norte de la provincia de Buenos Aires, que en 1820 intentó sin éxito atenuar su dependencia de la ciudad y elegir a sus propias autoridades. Por su parte, José Francisco Ugarteche fue regidor en los Cabildos de Buenos

Aires y Luján, diputado en la ‘Asamblea del Año XIII’, y ocupó otros cargos menores.¹

Empezaron a funcionar como agrupación política definida a partir de 1823, oponiéndose al gobierno porteño surgido tras la gran crisis de 1820, cuando se disolvió el sistema político creado una década antes por la Revolución para reemplazar al Virreinato del Río de la Plata. Después del derrumbe, la ciudad de Buenos Aires dejó de ser la capital de todas las provincias para quedar al frente de una sola y se dedicó a su organización interna, iniciando un importante crecimiento económico. El proceso estuvo dirigido por un grupo que fue llamado ‘ministerial’ y que la historiografía conoce como ‘rivadaviano’, por la figura crucial del ministro de gobierno de esos años, Bernardino Rivadavia. El grueso de la elite porteña apoyó las reformas del período y la orientación provincialista, alejada de los grandes conflictos del pasado reciente; pero de a poco los descontentos se fueron nucleando y formaron lo que el cónsul estadounidense del momento denominó “el partido patriota o popular, cuya cabeza es el coronel Dorrego” (Forbes 1956: 308).²

Sus dirigentes pertenecían a la elite porteña en el sentido amplio, pero a diferencia de algunos referentes ministeriales ninguno de ellos poseía una fortuna y en general dependían de sus salarios para vivir. Quienes integraban y apoyaban al gobierno los consideraban un “partido de hombres turbulentos, de hombres insignificantes, de hombres sin fortuna ni ocupación, es decir, de vagos y haraganes” (*El Nacional* 1825: 9365). Los acusados se defendían:

[¿eran] menos ricos que los más de la lista ministerial? Pueden serlo, como pueden ser más fuertes en conocimientos y menos fáciles de doblegar su opinión. Esto es lo preciso hasta para calcular y sancionar las contribuciones, porque por tener dinero no se adquiere *un conocimiento de la riqueza pública*. (*El Argentino* 1825b: 253)³

Dorrego fue electo representante y se incorporó en octubre de 1823 a la Legislatura porteña, ámbito en el que pese a estar en total minoría se las arregló para hostigar distintos proyectos ministeriales.

¹ Sobre Dorrego, ver Di Meglio (2014). Pueden leerse breves reseñas de la trayectoria de los otros tres en Cutolo (1968). Sobre el federalismo porteño de la década de 1810, en el cual abrevaron estos personajes, ver los libros de Herrero (2007, 2009).

² Para un resumen completo de los cambios entre 1820 y 1824, ver Ternavasio (1998).

³ Sobre su necesidad salarial, ver Halperin Donghi (1972: 372).

Pronto, en diciembre, comenzó a publicar con sus compañeros el periódico *El Republicano*, que tenía por lema ‘Independencia, Orden y Libertad’. Uno de sus editoriales iniciales explicita las ideas políticas del grupo. En primer lugar, la oposición a la Europa absolutista, dominada por ‘tiranos’, y sus planes de apoyar a España a recuperar sus antiguos dominios. Enfrentar ese peligro implicaba abandonar el aislacionismo pacifista de los ministeriales. “¿No será preciso sustituir el entusiasmo a la indiferencia, la guerra a las vías pacíficas y la unión a este aislamiento en que nos vemos?”, preguntaba,

Y Buenos Aires, el pueblo de los héroes, el fundador de la libertad, ¿no será el primero que con su poder y con su ejemplo mueva los pueblos contra los tiranos? ¿No debe ya dejarse ver entre las armas anunciado su frente la victoria o la muerte? Sí argentinos, no queda otro partido a los que aman la libertad y la independencia, a los que sois republicanos, a los que detestáis las cortes y los reyes. Los que os dijese lo contrario, son aristócratas, son hombres amigos de este fausto que ostentan los tronos, son gentes preocupadas que creen imposible nuestra libertad y nuestra independencia sin un rey constitucional, reconocido por los reyes europeos. (*El Republicano* 1824a: 86)

Había que comprometerse “a no admitir el reconocimiento de independencia sino es bajo las formas republicanas, con exclusión de ese rey constitucional, o absoluto, americano o europeo”. Y no quedaba otra opción para “sostener la causa de los pueblos” que formar “una alianza americana en contraposición a la *santa* europea” y prepararse para hacer “la guerra a los vasallos de los reyes que existan en América” (*El Republicano* 1824a: 89-90).

Lo anterior implicaba luchar contra los realistas que aún controlaban la sierra en el Perú y todo el Alto Perú, a quienes los ministeriales ya no combatían. Además, el rumor de una expedición organizada por las monarquías europeas para recuperar los dominios hispanos se activó otra vez a principios de 1824, cuando se supo que los liberales españoles habían sido derrotados por una invasión de la Santa Alianza y Fernando VII recuperó el poder absoluto. De ahí la idea de una colaboración continental y de su simpatía hacia el proyecto de integración de Simón Bolívar, que era resistido por el sector rivadaviano.⁴

⁴ El rumor de la expedición lo consigna John Forbes (1956: 281) en una carta del 24 de enero de 1824.

Al mismo tiempo, *El Republicano* impulsaba un ataque contra Brasil, independizado como un imperio bajo el reinado del hijo del rey de Portugal y poseedor de la Banda Oriental tras haber vencido a los artiguistas. El periódico atacaba a quienes, como los ministeriales porteños, admitían a un Brasil monárquico dentro del concierto americano. En la propuesta de combatirlo se apelaba a la tradición antiportuguesa en Buenos Aires, “el gran talismán de popularidad en estas Provincias” (Forbes 1956: 89)⁵ –de acuerdo al cónsul norteamericano en la ciudad– y a la continuación de la lucha por la independencia: el Brasil monárquico era visto como una infiltración europea, una punta de lanza para la Santa Alianza, y en eso coincidían líderes de toda Sudamérica, desde Colombia –comenzando por el poderoso Bolívar– hasta Chile.⁶

Entonces, una marcada beligerancia y un férreo republicanismo eran posturas centrales del grupo, junto con un sólido americanismo. La intransigencia contra la monarquía era acompañada por la convicción –compartida en Estados Unidos y en otros espacios regionales– de que “la causa de la libertad es la de la América” (*El Republicano* 1824a: 89), tierra del porvenir, mientras Europa era un centro de despotismo. El futuro era auspicioso, aunque debía construirse superando el pesado legado español, condenado por *El Republicano*, por ejemplo, en su crítica del carnaval, al que veía como una costumbre bárbara cuya conservación implicaba un homenaje a ‘los godos’ que la habían introducido en América (*El Republicano* 1824b).⁷

Este americanismo, el antiespañolismo y la crítica hacia otros extranjeros (como los ingleses, que también hacía el periódico) interpelaban a amplios sectores sociales, ya que en esos años existían tensiones con los europeos, tanto en la ciudad como en la campaña. La animadversión era sobre todo hacia los pulperos y los patrones de ese

⁵ Carta del 9 de febrero de 1821.

⁶ Sobre Bolívar, ver Seckinger (1976). En Chile, por dar sólo dos ejemplos, en su edición del 20 de agosto de 1825, *La Década Araucana* llamaba al Brasil a una “guardia avanzada que ha establecido en el Janeiro” la Santa Alianza; *El Patriota Chileno* del 18 de marzo de 1826 afirmaba que “el sistema puramente europeo se ha trasplantado al Brasil y que un monarca del otro lado de los mares es el que los protege y los cultiva con anuencia y entera aprobación de todos los tronos y potentados europeos”.

⁷ Tras el debilitamiento de la Santa Alianza en la década de 1830, la idea de la superioridad americana fue reemplazada entre muchos letrados y dirigentes por la convicción de que Francia y Gran Bretaña eran los faros civilizatorios a seguir, tal como suponían los rivadavianos en la década de 1820. El americanismo fue heredado luego por el discurso de los rosistas; ver Myers (1995).

origen, a quienes se veía como codiciosos e inmorales que se aprovechaban de los ‘hijos del país’. Por añadidura, los extranjeros no debían cumplir las obligaciones militares y milicianas que afectaban a los locales y eso contribuía al resentimiento contra ellos.⁸

El otro tópico que apelaba a un público que excedía a la elite era la crítica a los ‘aristócratas’: como vimos, *El Republicano* acusaba de serlo a quienes se mostraban amigables con cualquier trono, lo que abarcaba tanto a quienes proponían una monarquía constitucional (como había ocurrido en el Río de la Plata durante el fallido Congreso Constituyente de 1816-1820), como a quienes se mostraban moderados frente a Brasil. Pero el término tenía una connotación mayor, porque la idea de aristocracia contradecía los principios igualitarios que habían circulado profusamente a partir de 1810. Entre el bajo pueblo de la ciudad y los paisanos bonaerenses era común el rechazo a cualquier distinción social y la animadversión hacia los ‘cajetillas’, los presumidos. Señalar a alguien como aristócrata implicaba una impugnación de jerarquías (Fradkin 2006).

2. El Partido Popular

A este discurso de las páginas de *El Republicano* se sumaron algunas iniciativas a favor del universo popular, como la oposición que hizo Dorrego en la Legislatura contra el reclutamiento forzoso para el ejército, un tópico muy sensible en la época, ya que muchos milicianos eran obligados a alistarse en aquél a pesar de que entre sus prerrogativas estaba no hacerlo. Un observador inglés llamó al grupo “los radicales: entre ellos se cuentan los Humes de la Cámara de los Comunes criolla” (Un inglés 1986: 150). Joseph Hume era un legislador escocés que tenía vínculos estrechos con grupos radicales británicos y con los sindicatos que estaban naciendo; la asociación se debía a que el partido dio una atención importante a los intereses del bajo pueblo de Buenos Aires.⁹

En esto fue Dorrego la figura clave: era carismático y poseía una experiencia vasta en tratar con hombres de origen plebeyo en el ejército

⁸ Ver Fradkin (2006).

⁹ Sobre Hume, ver Thompson (1989: 84-9). Hume estaba aliado en 1824 con Francis Place, un agitador radical que consideraba que la propiedad no debía determinar la participación política; ver Gallo (1999).

y la milicia. Sus compañeros escribían, organizaban y debatían, pero Dorrego, además de hacer todo eso, se convirtió en un político callejero eficaz y se volvió la figura principal del partido, odiado por sus adversarios. “Entre sus asesores políticos revistan personas excelentes que profesan gran admiración por nuestras instituciones políticas”, comunico el cónsul de Estados Unidos a su gobierno, “pero lamento tener que decir que aun cuando el coronel Dorrego tiene gran coraje personal, es demasiado violento para atraer a la opinión ilustrada” (Forbes 1956: 308).¹⁰ Un contemporáneo que regresó a Buenos Aires en 1824 tras un tiempo en el exterior contó que se encontró “al coronel Dorrego en una de las calles principales de la ciudad rodeado de manolos que recorrían las parroquias para acompañar a su jefe” (manolos era la manera de llamar a los plebeyos en Madrid). Cuando se dirigieron a saludarlo contestó,

con una expresión sarcástica: –‘caballeros, les aconsejo que no se acerquen mucho porque soy hombre que tizno’, y efectivamente su traje era tan popular que si no estaba verdaderamente sucio tenía todas las apariencias del más completo desaliño: excusado es decir que esto era estudiado para captarse la multitud –los *descamisados*. (De Iriarte 1945: 216)

El Partido Popular no intentaba cortejar a la totalidad del heterogéneo mundo popular. Los milicianos a los que defendió en sus intervenciones parlamentarias eran quienes tenían un domicilio fijo y un tiempo de residencia en una zona urbana o rural, que eran muchos entre los artesanos y otros trabajadores de la ciudad, así como entre los numerosos pequeños productores de la campaña. Eran además quienes participaban en las elecciones. Pero en la provincia había también una gran cantidad de ‘forasteros’, migrantes de otras provincias que intentaban aprovechar los salarios altos que generaba la expansión de la ganadería en una Buenos Aires donde la mano de obra era escasa, y también se empleaban en la construcción en la ciudad. Ellos no integraban la milicia y sufrían más que nadie las arbitrariedades del reclutamiento forzoso, dado que aunque tuvieran una ocupación eran señalados habitualmente como ‘vagos’ por las autoridades y no tenían cómo defenderse, a diferencia de los paisanos con arraigo local,

¹⁰ Carta del 13 de agosto de 1824.

que podían resistir mejor algunos abusos gracias a sus relaciones. He ahí que el Partido Popular cortejaba a los sectores medios y bajos de la sociedad, pero no a los más pobres y desprotegidos.¹¹

Con esas prácticas, los opositores lograron construir un capital político con el cual disputar el poder a los ministeriales, quienes al manejar a la policía y a la mayoría de los jueces de paz, y al hacer votar a su favor a empleados y soldados, ganaban siempre las elecciones (en Buenos Aires el sufragio masculino era amplio, ya que todos los hombres libres mayores de 21 años podían votar). El esfuerzo del Partido Popular le permitió dar el golpe y triunfar en las elecciones provinciales de abril de 1824.¹²

Habiendo conseguido una buena cantidad de diputados, lograron aprobar iniciativas que favorecían a su base, como la prohibición de importar harinas extranjeras, beneficiando a los labradores pequeños y medianos. Los periódicos ministeriales criticaron la medida con dureza, en nombre de la libertad de comercio y señalando que podía “traer las más funestas consecuencias”. El Partido Popular contestó que la harina extranjera era cara, de mala calidad, y “por tres años ha tenido en disecación la agricultura de nuestra fértil campaña”; si había problemas de abastecimiento “nuestras provincias hermanas” estaban en condiciones de proveer al mercado porteño en lugar de los extranjeros. Hizo también una defensa teórica de la medida, diciendo que “los autores de la prohibición estaban muy al alcance de los beneficios del comercio libre” y citando a Adam Smith –una autoridad que nadie discutía abiertamente en ese momento– para aclarar que si bien era cierto que prohibir importaciones podía afectar a la industria “dirigiéndola adonde por su tendencia natural no iría”, esto debía matizarse porque un país en “estado infantil necesita del fomento especial de algunos de sus ramos”, pues no crecería “mientras pueda ser aventajado en exceso por los extranjeros, como sucede respecto de nuestros labradores” (*El Argentino* 1825a: 76-7).¹³

¹¹ Para la cuestión de los domiciliados y el voto basado en la milicia ver Cansanello (2003). Sobre la abundancia de pequeños productores campesinos en la década de 1820, ver un resumen en Barsky y Gelman (2005: 106 y ss.).

¹² Sobre las prácticas electorales, ver Ternavasio (2002). Para la participación política popular en la época, ver Di Meglio (2006). Sobre la organización urbana en la que se desarrollaba esa vida política versa el libro de González (2001).

¹³ La descripción del debate en el periódico *El Nacional* del 30 de diciembre (1824: 9309).

Los motivos de este proteccionismo eran tanto prácticos (conseguir el apoyo político de los labradores) como ideológicos. Los dirigentes populares habían sido educados en las ideas ilustradas que tomaban de la ‘escuela económica’ fisiocrática la convicción de que en el desarrollo agrícola estaba la clave del progreso. Al mismo tiempo, el republicanismo clásico –revisado con admiración por la generación revolucionaria– consideraba al mundo agrario como la fuente de la virtud. Finalmente, las ideas jeffersonianas en las que abrevaron Dorrego y Moreno –no sabemos si leyendo a Jefferson directamente o sólo por haber vivido en Estados Unidos cuando ellas circulaban profusamente– defendían con ahínco la agricultura y en particular a los pequeños productores frente a los especuladores.¹⁴

El Partido Popular no era de todos modos monolítico: Dorrego fue consecuente con su posición proteccionista, pero Moreno se mostró renuente a llevarla al extremo. Casi un año después de la medida, cuando el primero estaba de viaje y el segundo encabezaba el nuevo periódico partidario, llamado *El Argentino*, éste publicó unas notas a favor del libre comercio. Proponía concluir con la prohibición porque sólo favorecía a los ‘especuladores usureros’, a quienes los ‘pobres labradores’ les vendían el trigo barato, que de todas maneras llegaba caro a los consumidores. La solución era que se permitiera la importación, pagando un derecho, y evitar los excesos de los panaderos en los precios. Después de fuertes presiones del cónsul de Estados Unidos, el país más afectado por la restricción a las harinas, se terminó aboliendo la prohibición y se la reemplazó por otra ley que “es decididamente más favorable para nosotros” (*El Argentino* 1825c: 106ss), según informó el cónsul a su gobierno, aunque el debate fue duro y “la oposición ha conseguido elevar el derecho a tres pesos el quintal” (*El Argentino* 1825d: 215). El diplomático se mostró muy contento con Manuel Moreno, quien “siempre defiende nuestros intereses” (Forbes 1956: 394).¹⁵

En ese mismo año de 1824, los ministeriales porteños conducidos por Rivadavia convocaron a un Congreso para reintentar una organización general –que Buenos Aires creía otra vez estar en condiciones

¹⁴ Sobre la impronta de la fisiocracia, ver Chiaramonte (1989).

¹⁵ Carta del 16 de noviembre de 1825. La prohibición duró un año: de noviembre de 1824 a noviembre de 1825.

de dirigir— y lidiar con dos cuestiones centrales: la disputa cada vez más tensa con Brasil por la Banda Oriental y el reconocimiento de la independencia por parte de la gran potencia de la época, el Reino Unido, que estaba dispuesta a dar ese paso si se mostraba algún principio de acuerdo entre las provincias. El Partido Popular perdió las elecciones en Buenos Aires y no pudo hacer entrar a sus miembros como diputados por la provincia. Sin embargo, a fines de 1825, se ampliaron los representantes por provincia y los dirigentes de aquél negociaron para ser diputados por otras provincias: Cavia fue elegido por Corrientes y Moreno por la Provincia Oriental; más tarde, en 1826, ingresaron Dorrego y Ugarteche como representantes de Santiago del Estero. Durante las sesiones, los cuatro aludirían varias veces a esa doble condición: “en esta importante cuestión”, sostuvo Moreno en un debate, “yo me he conducido, no como un hijo de Buenos Aires; que me glorío ser, sino como Representante de una de las provincias” (Ravignani 1937: 794).¹⁶

Hasta la reunión del Congreso, y a pesar de que compartían premisas básicas como el republicanismo, el tipo de orden que debía obtenerse y una mirada liberal sobre distintos asuntos, los partidos Ministerial y Popular habían disputado por sus distintas posiciones ante temas clave, como el belicismo del segundo contra realistas y portugueses frente al pacifismo del gobierno, el proteccionismo agrario frente al librecomercio extremo defendido por las autoridades, o la apreciación positiva del modelo de Estados Unidos de los populares frente a la admiración por Gran Bretaña de personajes como Rivadavia. Pero también se habían enfrentado por cuestiones meramente facciosas, es decir, rivalidades personales y pugnas por cuál sería el elenco que dirigiría los destinos de la provincia. El nuevo escenario introdujo una discusión crucial: cómo organizar la unión de las provincias, tema que modificó a los partidos porteños. Un sector del espacio ministerial se convirtió en el Partido Unitario, mientras que el Partido Popular se transformó en el Federal.

¹⁶ En la sesión del 28 de febrero de 1826.

3. El Partido Federal porteño

En sus primeros meses, los diputados fueron muy moderados en sus acciones y así evitaron generar conflictos entre porteños y provincianos. Pero cuando a fines de 1825 el Congreso apoyó abiertamente el levantamiento de la Banda Oriental contra la dominación brasileña y el Imperio respondió declarando la guerra, el grupo mayoritario de representantes dejó de lado la cautela e impulsó la rápida instrumentación de un proyecto de organización centralista. El plan de estos ‘unitarios’ –así llamados por defender la existencia de una única soberanía nacional– fue establecer un Poder Ejecutivo fuerte antes de que se sancionara una Constitución y, tras un breve debate, aprobaron la Ley de Presidencia, que eligió como mandatario a Rivadavia, quien acababa de retornar desde Europa. Hubo otras dos medidas polémicas: la creación de un Banco Nacional y la Ley de Capitalización, por la cual la ciudad de Buenos Aires era separada de la provincia y se convertía en capital nacional. La campaña bonaerense se dividiría en dos provincias nuevas: al norte la del Paraná y al sur la del Salado. Sin embargo, muchos en Buenos Aires se oponían a la desaparición de la provincia y de sus instituciones construidas desde 1820, con lo cual la tensión política fue en rápido aumento.¹⁷

Los unitarios tenían mayoría en el Congreso, contando a los diputados porteños y a los del interior que los apoyaban. El principal atacante del plan fue Moreno, para quien la capital no debía ser una gran urbe como Buenos Aires, sino otra pequeña y nueva que funcionara de sede de una autoridad mínima; una ciudad dedicada sólo a las instituciones, sin mucho pueblo y sin la presencia de los poderosos, que podían influir en los gobernantes. Pero a pesar de que violaba la Ley Fundamental que el Congreso aprobó al reunirse, por la cual tenía vedado actuar en contra de la voluntad de las provincias, el proyecto unitario se aprobó a principios de marzo de 1826. La Legislatura porteña fue disuelta tras un fallido amago de resistencia.¹⁸

La crucial decisión generó un importante realineamiento en Buenos Aires. El proyecto daba todo el poder a un gobierno central

¹⁷ Distintas obras generales relatan este devenir del Congreso. Ver por ejemplo Halperin Donghi (1985: 207ss).

¹⁸ No profundizo en este debate, que está muy bien analizado en Aliata (2006). Este autor explica que para los unitarios una ciudad grande como Buenos Aires era la única capaz de convertirse en un centro irradiador de ilustración para el resto del país.

identificado completamente con la ciudad, que conservaba el puerto y la aduana, y perjudicaba entonces a la campaña. De ahí que parte de la elite porteña, en particular un grupo de hacendados poderosos encabezado por Juan Manuel de Rosas y los hermanos Anchorena, dejara de colaborar con los ministeriales y se uniera al antiguo Partido Popular. Así se consolidó el federalismo porteño.¹⁹

La prepotencia y la rapidez con que los unitarios impusieron estos cambios a comienzos de 1826 tuvieron consecuencias graves. Córdoba, Santiago del Estero y Santa Fe se negaban a quedar expuestas, como en la década anterior, a las decisiones de la capital; la primera estaba en oposición abierta al Congreso y las otras dos –más débiles– se ubicaron en una postura cada vez más crítica. Los unitarios no ocultaban su intención de crear un poder central fuerte para modificar situaciones provinciales.

El ideal del nuevo gobierno no era, pues, la aldea de Washington, mera residencia, capital nominal e impotente de los Estados Unidos, sino París: este gran instrumento del centralismo imperial, de donde parte todo el movimiento permitido a los departamentos subalternos de la maquinaria administrativa. (López 1964: 293)

A la vez, el Congreso quedaba a cargo de todas las minas existentes en el país, que así pasaban a manos unitarias (Busaniche 1965: 462).

Las críticas de las provincias disidentes fueron llevadas al Congreso por los diputados federales. Aunque estaban en clara desventaja –los unitarios casi los cuatriplicaban– debatían duramente cada cuestión que se trataba. Por ejemplo, Dorrego defendió a Córdoba cuando ésta desconoció al presidente Rivadavia, apelando a la Ley Fundamental. “Lo que es monstruoso”, sostuvo frente a los escandalizados unitarios que estaban furiosos por la actitud cordobesa mientras se libraba la guerra con Brasil, “es elegir un Poder Ejecutivo antes de dar la constitución”. En sus intervenciones los federales apelaban a menudo a sus experiencias vitales como fundamento argumental, marcando implícitamente una diferencia con la mirada más ‘teórica’ que se le achacaba a sus rivales (Ravignani 1937: 159).²⁰

¹⁹ Ver Halperin Donghi (1985).

²⁰ En la sesión del 4 de julio de 1826.

La disputa parlamentaria se complementaba con la que se daba en la prensa. En 1825, los federales difundían sus posiciones desde *El Argentino* –gran impulsor de la guerra contra Brasil– y desde octubre de 1826 lo reemplazaron por *El Tribuno*, redactado precisamente por Dorrego, Moreno, Cavia y Ugarteche. Este último periódico informaba la acción de los diputados federales en el Congreso, fustigaba permanentemente al gobierno, criticaba el manejo del conflicto con el Imperio y difundía noticias americanas, resaltando a menudo la imagen de Bolívar, a quien consideraba la mayor personalidad de la historia americana (“la acción de Washington apenas pasó su patria; la de Bolívar comprende a todo el mundo”) (*El Tribuno* 1827d: 137). En su número inicial proclamó:

para cierta clase de reptiles *El Tribuno* será un anarquista, un desorganizador. Para otras gentes será el defensor clásico de la libertad, y no faltarán tal vez algunos que lo supongan muerto de hambre y que es escritor de *pane lucrando*. (*El Tribuno* 1826a: 3)

Es decir, para ganarse el pan, aludiendo a la acusación que se le hacía al Partido Popular de que sus líderes eran personajes de pocos recursos. Así como *El Argentino* mantuvo polémicas fuertes con el unitario *El Nacional*, *El Tribuno* se enfrentó con virulencia con el sucesor de aquél, llamado *El Mensajero Argentino*, y también con otros periódicos unitarios menores.

4. El proyecto de los federales en el Congreso

A mediados de 1826, el gobierno de Rivadavia decidió emprender el debate sobre cómo debía ser la Constitución con la que se iba a organizar el país. Antes de embarcarse en ella, el Congreso recobró por un momento cierta moderación y decidió consultar la opinión de las provincias sobre el tema. Córdoba y Santiago del Estero, como era lógico, se inclinaron por el federalismo y lo mismo hicieron Mendoza y San Juan, mientras que Salta (que en esa época incluía Jujuy), Tucumán y La Rioja optaron por la unidad (aunque al poco tiempo ésta adoptaría la posición contraria). Catamarca, San Luis y Corrientes prefirieron amoldarse a lo que decidiese el Congreso, al tiempo que Misiones (a la que por su poca población no le habían dado diputados en el Congreso),

la Provincia Oriental, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe no llegaron a expedirse en ese momento, aunque más tarde las dos últimas se pronunciaron a favor de la forma federal.

El 4 de julio de 1826, la comisión de negocios constitucionales propuso redactar un texto “sobre la base de un gobierno representativo republicano, consolidado en unidad de régimen” (Ravignani 1937: 219), es decir, unitario. Y desde entonces este grupo tuvo la iniciativa en el debate: elaboró el proyecto y atacó el federalismo. Por su parte, los diputados federales estuvieron a la defensiva, sin proponer una alternativa concreta de Constitución.²¹

En las polémicas, que duraron meses, se destacaron por el lado federal el diputado santafesino José Elías Galisteo, el primero en oponerse al plan unitario diciendo que los pueblos se inclinaban por la federación, y el trío formado por Dorrego, Ugarteche y Cavia, que batallaron duro:

no pasó un artículo solo sin dos o tres discursos declamatorios de cada uno de los tres oradores de la anarquía [sostuvo un irritado unitario], cada discurso de hora y media a dos horas, llenos de embustes, calumnias, ideas subversivas, etc., con que se pasaban los días, provocando otras tantas o más números de contestaciones con que eran batidos; a ellos les importaba prolongar la cuestión hasta perfeccionar sus tramoyas. (Vergara 1936: 65)

Unitarios y federales tenían diferencias políticas de fondo. Para los primeros, el gobierno central creado en 1810 era el fundamento de la soberanía nacional, por lo cual algunos de ellos afirmaban que la nación preexistía a las provincias, al tiempo que otros sostenían que lo que preexistía era un Estado. En todo caso, la nación era una unidad. Por el contrario, los federales partían de la constatación de que el derrumbe de 1820 había vuelto a cada provincia plenamente soberana y sobre esa realidad se debía fundar la organización nacional, reconociendo las distintas soberanías y asegurando primero la libertad de cada una.

¿Qué ha sido la nación sino la asociación de los pueblos? [preguntó un desafiante Moreno]. ¿Acaso aun después del año 20 ha podido decirse que existía la nación, es decir, que las provincias no podían

²¹ Ver Souto (2008: 182ss).

hacer un pacto que las ligase de modo que ellas quisieran, y si no existían los pactos anteriores? Contéstese a esta cuestión; ¿existían los pactos anteriores? Ni de hecho ni de derecho existían; no existía nación, y lo pruebo, porque si existiese esa nación no sucedería esto. Esa nación se reunió antes y se dio una constitución [la de 1819, que nunca se aplicó] ¿Y vale esa constitución? ¿Y se respeta? A bien que nos ahorraría el cuidado de tener que hacer una nueva. ¿Y quién quebrantó esa *constitución* y ese *pacto*? Los pueblos: luego la nación se acabó, y los pueblos, que pueden alterar el pacto hasta dejarlo sin efecto, también pueden organizar uno nuevo del modo que les parezca. (Ravignani 1937: 799)

Los argumentos unitarios señalaban que un régimen centralizado permitiría superar la falta de ilustración de las provincias y eludir la anarquía a la que llevaba el federalismo, recordando para ello el ejemplo del sistema de Artigas, figura execrada en la época por todo el espectro político. También atacaban el modelo estadounidense diciendo que era inaplicable en el área rioplatense o haciendo hincapié en la existencia de un Norte rico y un Sur pobre, y en los conflictos que se generaban entre los estados.²²

Al hecho de que el grupo de diputados porteños en el Congreso fuera la cabeza del unitarismo, hay que agregar que había varios unitarios entre los diputados del interior, y también en las provincias. Pensaban que un régimen de unidad permitiría modificar una situación local que no les agradaba o que era la mejor forma de impulsar el desarrollo de las distintas partes del país. Pero, otra vez, las posiciones unitarias no eran monolíticas. Juan Ignacio Gorriti, representante de Salta, apoyaba el proyecto unitario, pero afirmaba que los pueblos debían elegir libremente la forma de gobierno, mientras que el ministro de gobierno, Julián Segundo de Agüero, sostenía a ultranza la indivisibilidad de la soberanía y que era “necesario nacionalizar y organizar al país, y esto no se puede hacer sino de dos modos: o ha de ser por la fuerza de los principios, o por el poder de la fuerza”, es decir, “como dije ayer con una expresión vulgar, a palos” (Goldman 2012: 211ss). Otra diferencia se dio respecto de la forma de elección de los gobernadores; al principio el texto unitario emuló a la fallida Constitución

²² Para el ataque a Estados Unidos, ver la argumentación del diputado cordobés José Eugenio del Portillo, partidario de la Constitución unitaria, en Ravignani (1937: 238), durante la sesión del 15 de julio de 1826. Sobre el federalismo de Artigas, ver Zorraquín Becú (1958), Chiaramonte (1993) y Frega (2007).

de 1819 en un centralismo extremo, por el cual los mandatarios provinciales serían elegidos por el presidente con el acuerdo del Senado. La intervención de Rivadavia hizo que esto se atenuara: el presidente elegiría a cada gobernador, pero sobre una terna presentada por una comisión provincial que, a su vez, sería el resultado de una elección popular.²³

Cualquiera de las opciones era inaceptable para los federales, pero tampoco había una única posición federal acerca de qué hacer. De hecho, el motivo por el cual ellos no presentaran un proyecto constitucional alternativo no radica en la ignorancia o la incomprensión que se les ha atribuido en diversas ocasiones, sino en las diferencias entre quienes proponían un régimen federal. Los del Congreso habían aunado esfuerzos con los gobernadores del interior, quienes postulaban esa solución sin explicitar demasiado cómo debía ser –aunque el cordobés Juan Bautista Bustos hacía referencia a la Constitución estadounidense. Su principal preocupación era evitar la dependencia respecto de Buenos Aires, impedir que las aduanas fueran un beneficio exclusivo de las provincias donde estaban situadas (algo en lo que estaban de acuerdo muchos unitarios) y que hubiese una capital nacional débil, tal vez rotativa. Es posible que los federales porteños, aunque representaran a otras provincias, se vieran en problemas para conciliar los intereses del resto con los de Buenos Aires. Y en ésta, como se evidenciaría más adelante, no eran iguales las posiciones ante la federación de los viejos miembros del Partido Popular con el nuevo sector federal que encabezaban Rosas y Anchorena, partidario de una confederación al estilo de la estadounidense previa a 1787, que garantizara a cada provincia el usufructo de sus propios recursos, manteniendo el control porteño sobre la aduana porteña.²⁴

La libertad de culto, contemplada en la Constitución unitaria, era también un tema divisorio dentro del federalismo. Los diputados federales porteños la apoyaban, pero en algunas provincias la defensa de la religión se había convertido en una bandera federal, tanto en manos del riojano Facundo Quiroga –que enarboló explícitamente un

²³ Jorge Myers propone la existencia de una “estructura de sentimiento que podría denominarse ‘borbónica rioplatense’” entre los unitarios (2002: 230). Para la dirigencia unitaria ver también Gallo (2012).

²⁴ Para los proyectos federales ver Segreti (1970), Barba (1982), Zorraquín Becú (1958) y Chiaramonte (1993).

pabellón que decía ‘religión o muerte’ – como de algunos periódicos cordobeses: *El Cristiano Viejo* y *El Intolerante*, que convocaban a la guerra santa contra el Congreso. Cuando el artículo constitucional que permitía la libertad de culto se discutió en el Congreso, se produjo un cruce. Se sostenía allí que la religión católica sería protegida, ya que era la de la República, pero Ugarteche se opuso a dicha protección porque creaba un privilegio y “todo privilegio destruye la igualdad”; pidió que se retirara el artículo o se añadiera uno nuevo explicitando que quien profesara otro credo no sería molestado. En cambio, en la misma jornada, Galisteo protestó contra el artículo y propuso “la exclusión de todo otro culto” que no fuera el católico (Ravignani 1937: 597-8).²⁵ Es decir, dos federales con miradas diametralmente opuestas. Sintomáticamente, Dorrego, Moreno y Cavia no estuvieron presentes en la sesión, probablemente para evitar resquemores con sus aliados.

Ugarteche ironizó con que se declaraba una posición religiosa en un texto político como la Constitución, sancionando en ésta que el país era oficialmente católico porque “sería peligroso oponerse a la opinión dominante de los pueblos” (Ravignani 1937: 601), pero al mismo tiempo los pueblos querían un gobierno federal y éste no se aceptaba. No obstante, todos los argumentos eran defensivos. Para no arriesgarse a romper el bloque común antiunitario, y también porque eran minoría, la estrategia de los diputados federales fue atacar el proyecto constitucional rival, más que elaborar uno propio.

Eso no implica que no tuvieran un proyecto de Estado federal. Es evidente que para la época del Congreso varios federales pensaban en una confederación con una laxa autoridad que manejara las relaciones exteriores (del estilo de la que terminaría imponiéndose en Argentina entre 1831 y 1852, que agradaba ya en la década de 1820 al grupo de Rosas y los Anchorena), mientras que nadie postulaba crear un Estado federal similar al que habían propuesto los federalistas norteamericanos de Hamilton, con un Estado central poderoso (algo que sí se plantearía en la Constitución Argentina de 1853). Sin embargo, los federales porteños en el Congreso no estaban a favor de ninguna de esas posibilidades. Su modelo era Estados Unidos, pero no el del pasado confederacionista ni el de los federalistas de la década de 1790, sino los existentes en su

²⁵ Sobre este tema, ver Calvo (2003).

tiempo, que Dorrego y Moreno habían conocido bien en sus destierros, en los cuales los estados gozaban de mucha autonomía.

Los Estados Unidos formaron su pacto de Estado a Estado, y nosotros lo formamos de provincia en provincia [dijo Moreno en un debate], y este pacto no es la gran asociación, que nos une como individuos; aquí está representada la asociación de los pueblos, esto es lo que representa el Congreso. (Ravignani 1937: 796)

El Estado federal que los exiliados observaron se había organizado a la medida de las ideas del gobernante Partido Demócrata-Republicano jeffersoniano. Éste provenía de la tradición estadounidense antifederalista, cuyo principio fundamental era limitar el poder central para preservar la autonomía de los estados y la igualdad entre ellos, y también para evitar el despotismo de una autoridad muy fuerte, que semejara la de la odiada monarquía británica. Durante la primera presidencia del demócrata-republicano Monroe, cuando los exiliados porteños vivieron en Baltimore, el gobierno se manejaba con la idea de la ‘doble soberanía’, por la cual el gobierno federal y los estados eran soberanos e iguales en sus esferas respectivas, aunque el primero tenía la supremacía en las cuestiones que le correspondían y los estados no podían oponerse ni anular una ley nacional.²⁶

Las prevenciones ante una autoridad que pudiera ser despótica estaban presentes ya en la postura de Moreno contra la Ley de Capitalización: “el objeto de la revolución”, dijo en referencia a la de 1810, “fue estrechar la esfera del poder en lugar de ensancharla” (Moreno cit. en López 1964: 326); y del mismo modo, Dorrego se opuso a que el presidente pudiera hacer cambios a su antojo en el Ejército porque era muy peligroso dar tan “inmenso poder” al Ejecutivo (Ravignani 1937: 326).²⁷

Sin embargo, eso no quitaba la necesidad de un gobierno general, que era lo que querían.

Establecido el sistema federal, ¿las provincias no tendrían un Gobierno central, que dirija, que regle y que dé tono a todos los negocios generales de la nación? [sostuvo Ugarteche, y agregaba:] Primer bien del sistema federal, la distribución del poder público entre el

²⁶ Ver Lenner (2001: 113ss). Sobre el Partido Demócrata-Republicano y el pensamiento jeffersoniano, ver Onuf (2000), Wilentz (2005) y Wood (2010).

²⁷ Sesión del 8 de agosto de 1826.

Gobierno nacional o general y el de cada provincia o estado en particular. Esto influye poderosamente en que el gobierno general y el particular se estrechen y se ligen en lazos por intereses más sólidos y verdaderos. Al contrario en el sistema de unidad los intereses son mirados por uno solo. En el sistema federal esa división de poder lo que produce es una fraternidad verdaderamente generosa y sincera. (Ravignani 1937: 852 y 931)²⁸

De este modo, proponían un gobierno central que alejara el peligro del despotismo, como explicitó Dorrego en una de sus intervenciones más famosas: el mejor sistema era aquel

donde el absolutismo y la tiranía están distantes. Yo creo que no hay quien pueda creer que haya igual distancia y proporción bajo el sistema federal que bajo el sistema de unidad. Uno sólo gira bajo el sistema de unidad, bajo el nombre de gobierno dispone toda la máquina y la hace rodar; pero bajo el sistema federal todas las ruedas ruedan a la par de la rueda grande. No sé que se pueda presentar el ejemplo de un país que constituido bien bajo el sistema federal haya pasado jamás a la arbitrariedad y al despotismo; más bien me parece que el paso naturalmente inmediato del sistema de unidad es al absolutismo o sistema monárquico. (Ravignani 1937: 816-7)²⁹

El sistema federal era el adecuado para “nuestro país”, donde “hay una natural aversión al despotismo, y en que la historia de la revolución nos comprueba que, más tarde o más temprano, han mordido la tierra todos los tiranuelos que se han dejado ver sobre nuestro horizonte político” (*El Tribuno* 1827b: 580).

Y Dorrego iba aún más allá. Si las provincias lo aceptaban, algunas de ellas podían agruparse en nuevos estados más viables: Cuyo por un lado, Buenos Aires con Santa Fe por otro, Tucumán junto con Santiago del Estero un tercero, luego La Rioja con Catamarca y la Banda Oriental junto a Entre Ríos, Corrientes y Misiones. El resto de los federales no lo secundó en esta idea, pero muestra que Dorrego no pensaba simplemente en las provincias como entidades inmutables y estados independientes, sino que podían reformarse como parte de un estado mayor –si se garantizaba que no se sujetaran a nadie– para obtener mejores beneficios (Ravignani 1937: 813).³⁰

²⁸ Sesiones del 30 de septiembre y del 3 de octubre de 1826.

²⁹ Sesión del 29 de septiembre de 1826.

³⁰ Sesión del 26 de septiembre de 1826.

La predilección por el sistema federal estadounidense tenía en Dorrego y Moreno un fundamento en sus propias experiencias, pero colaboraba también el rechazo a la Europa absolutista de su tiempo; el modelo francés de centralismo de los unitarios se veía desde esa perspectiva doblemente despótico (también esto compartían con los jeffersonianos estadounidenses). Los federales manejaban textos europeos –Ugarteche, por caso, citaba a Benjamin Constant–, pero la opción era el sistema norteamericano porque lo suponían más compatible con la realidad rioplatense. Incluso consideraban que ésta tenía una ventaja sobre la estadounidense en el momento en que adoptó el federalismo: la menor incidencia de la esclavitud, según señaló Dorrego en el Congreso. Encontró elementos comunes en la existencia de una frontera con los indígenas independientes, cuyos territorios se integrarían, en la visión de Dorrego, en el Estado a constituir, emulando la incipiente expansión estadounidense hacia el Oeste. En un debate, Gómez le preguntó desafiante:

¿Podrá decirse que nosotros poseemos hoy un territorio hasta el Cabo de Hornos? [Y Dorrego respondió de modo afirmativo:] si viniera un poder extranjero a establecerse en el territorio que hay desde Patagones hasta el Cabo de Hornos ¿tendrían derecho para obtenerlo? ¿No habría derecho de nuestra parte para rechazarle? [Gómez pensaba diferente:] ¿Pero podremos decir nosotros que lo que poseen los bárbaros es nuestro? (Ravignani 1937: 894)³¹

Para Dorrego eso era indudable, ya que mantenía en su cabeza las fronteras del Virreinato del Río de la Plata tal como figuraban en el papel –es decir, abarcando las tierras que los españoles nunca ocuparon– como la referencia de lo que debía ser en el futuro el Estado federal que se quería construir. Lo mismo para los territorios que se habían independizado. En un discurso, Cavia habló de la provincia del Paraguay, “que algún día ha de volver a engrosar la familia argentina, de que fue parte” (*El Tribuno* 1827c: 48).³²

La estrategia unitaria era identificar al federalismo con la anarquía. Los federales debían batallar para demostrar que los momentos en los que más ‘disturbios y sacudimientos’ hubo en las provincias se dieron bajo la existencia del régimen de unidad en la década de 1810, y

³¹ Sesión del 2 de octubre de 1826.

³² Más tarde, Rosas tendría la misma idea respecto de Paraguay.

también para diferenciarse del artiguismo, unánimemente condenado en la época. Denunciaban a los unitarios porque “se les vio, de los excesos cometidos por Artigas, Carrera y Ramírez (que profanaron el sagrado nombre de federación invocándolo para sus venganzas y miras particulares) derivar un argumento contra la bondad del régimen federal” (*El Tribuno* 1826a: 6). Para Ugarteche lo de Artigas sí era anárquico; no había sido federación sino ‘desfederación’. Y Dorrego les devolvía el golpe usando el mismo razonamiento: “se confunde a cada momento la anarquía en que han estado los pueblos con el sistema regular de federación: también entonces sería bueno traer en comparación el estado en que se halla el Paraguay para sostener el sistema de unidad” (Ravignani 1937: 929).³³ Aquél se había separado de España pero también de las provincias rioplatenses y desde 1814 estaba bajo el poder absoluto de José Gaspar Rodríguez de Francia. “El Paraguay se podría decir está bajo el mando de un hombre, cuya voluntad es la única ley, y la que da impulso a todo el estado: el Estado del Paraguay es malo, luego el sistema de unidad es malo: ¿valdría este argumento? Luego tampoco vale la comparación de Artigas” (Ravignani 1937: 882). Y aún más, asemejaba la unidad al sistema colonial: “Nuestra queja del gobierno peninsular ¿cuál era? El que todo lo teníamos que llevar a Madrid; y yo pregunto ¿bajo el sistema de unidad no será cierto que todo o la mayor parte habrá de traerlo a la capital?” (Ravignani 1937: 883).³⁴ Sólo se generarían nuevos descontentos.

Dorrego intentó rebatir, apelando a su propia experiencia, otro de los argumentos preferidos de los unitarios: que los pueblos no tenían los recursos ni la ilustración suficiente para administrarse. “Yo lo he observado muy de cerca, habiendo transitado por ellos; y me he sorprendido al observar que hay más ilustración de la que se creía”, afirmó. “Además de que para la organización y arreglo interior de cada provincia lo que se necesita es un conocimiento práctico y un deseo de mejorar, y éste es más nato, y es más propio de los vecinos y naturales de ese lugar” (Ravignani 1937: 815), que de cualquier funcionario llegado de afuera. Asimismo, al ocuparse cada provincia de su propia milicia se lograría una mejor organización militar general.

³³ Sesión del 2 de octubre de 1826.

³⁴ Esta cita y la anterior en sesión del 3 de octubre de 1826.

Pero su argumento principal era pragmático. “¿Cuál es la forma de gobierno porque la mayoría de la población de las provincias se ha decidido?”, preguntó y trató de mostrar que además de las que lo hicieron explícitamente, otras que no lo manifestaron eran partidarias del federalismo, como Corrientes, la Banda Oriental y la misma Buenos Aires, que “nunca ha necesitado de administración general, al contrario le perjudica y entorpece, y la hace concurrir con mucho más de lo que corresponde en todas las cargas, en numerario y gente” (un tema que era central en 1826, cuando el grueso del reclutamiento para la guerra cayó sobre esta provincia). “Por todas estas razones yo siempre he creído y es de creerse desde muy atrás, tal vez desde el año 15, que está decidida por la federación.” Y puesto que la opinión pública del país se inclinaba hacia ese régimen, si luego de adoptado mostraba fallas –como de hecho había ocurrido en Estados Unidos– “la masa general decidida por el sistema federal” (Ravignani 1937: 883) se encargaría de repararlas.

Para los federales en el Congreso la clave era respetar la decisión de los pueblos, cuestión especialmente relevante porque desde agosto de 1826 el enfrentamiento entre partidarios y opositores al Congreso había dado lugar a enfrentamientos armados en algunas provincias.³⁵ Más allá de cualquier bondad posible del régimen de unidad, su instalación generaría problemas mientras que el sistema federal traería la felicidad, porque era el que querían las provincias. “El sistema federal es el único adaptable en las presentes circunstancias”, enfatizó Dorrego, “porque es aquel que una mayoría excesivamente mayor parece que designa y pide. Así, pues, mi voto por el sistema federal” (*El Tribuno* 1826b: 46).

³⁵ A fines de 1825 se produjo una revolución en la provincia de Catamarca para alinear a la provincia con los unitarios y en Tucumán ocurrió otro tanto cuando el general Lamadrid, quien había sido enviado por el Congreso a organizar tropas para llevar a la guerra con Brasil, se apoderó del gobierno. En agosto de 1826, el coronel catamarqueño José Figueroa Cáceres ingresó en su provincia desde La Rioja y derrocó al gobernador Manuel Gutiérrez, partidario del Congreso. El depuesto obtuvo el apoyo de Lamadrid desde Tucumán y recuperó su lugar, haciendo fusilar a Figueroa Cáceres. Los riojanos intervinieron y vencieron a Gutiérrez, para luego pasar a Tucumán y derrotar a fines de octubre a Lamadrid. Desde allí descendieron hasta San Juan, venciendo a los partidarios de los unitarios en esa provincia. Estos triunfos convirtieron a su protagonista, el comandante de milicias de los Llanos de La Rioja Facundo Quiroga, en una gran figura. El giro de Quiroga hacia el federalismo tuvo causas diversas: su malestar con la injerencia del Congreso en el interior en relación con la acción de Lamadrid, posiblemente su disconformidad porque las minas pasaron a la esfera del Poder Ejecutivo nacional, y su oposición a la libertad de cultos decidida por los unitarios.

Finalmente, estos federales porteños abrevaban en algunos principios básicos del liberalismo: respetaban la libertad religiosa y afirmaban al igual que los unitarios la necesidad de velar por la propiedad y de asegurar –en palabras de Moreno– “la seguridad individual, la libertad de imprenta y también el crédito público establecido” (Ravignani 1937: 795). Pero eran especialmente enfáticos en cuanto a la protección respecto de los abusos del Estado, y no sólo en el plano teórico: Dorrego defendió a Lucas Obes, a quien el Poder Ejecutivo envió a prisión acusándolo de espionaje para los brasileños, porque se atacaban así “las garantías individuales”, ya que los ciudadanos tienen el derecho de “no ser aprendidos sino por el juicio de sus iguales” (Ravignani 1937: 159, 162),³⁶ mientras que Obes estaba detenido sin que se le hubiese formado un proceso.³⁷

Recapitulando, el federalismo de los diputados federales tenía un ‘espíritu jeffersoniano’, proponía la articulación entre un gobierno central y las provincias siguiendo el estilo de Estados Unidos de la época de Monroe, planteaba como fundamento clave que era el sistema preferido por las provincias y se oponía a ser identificado con el antiguo federalismo de Artigas. Sin embargo, compartía un rasgo con este antecedente: aunque mucho menos radical, también tenía un marcado interés por lo popular.

5. Democráticos

Otro tema que separó tajantemente a los dos bandos en el Congreso fue la cuestión del derecho a voto en la Constitución. Los unitarios propusieron en su proyecto la restricción del sufragio, suspendiendo la ciudadanía de los jornaleros, domésticos a sueldo, soldados, los procesados penalmente, los ‘notoriamente vagos’ y los analfabetos. No deja de ser llamativo que varios de los que por ese entonces abogaban por tales limitaciones habían apoyado en 1821 la ley electoral porteña, que habilitaba el voto a todos los hombres libres mayores de 20 años, excluyendo a los extranjeros (y, claro, a las mujeres). En ese momento había primado en Buenos Aires más que una voluntad democrática,

³⁶ En sesión del 4 de julio de 1826.

³⁷ Para los principios básicos del liberalismo en la época, ver Vachet (1972).

la convicción de que ampliando la participación electoral se pondría fin a las permanentes movilizaciones de la década previa y al faccionalismo extremo. Si bien quienes impulsaron la ley consideraban que los dependientes no estaban en condiciones de tomar alguna decisión política, es decir, que no eran ‘hombres libres’, la no especificación de ningún requisito sobre el tema –a diferencia de lo ocurrido con los esclavos, que fueron expresamente dejados de lado– implicó una apertura importante. El límite lo ponían las condiciones para ser elegido: tener 25 años y contar con una propiedad inmueble o industrial.³⁸

El cambio cinco años más tarde puede haberse producido debido a la aplicación de las prevenciones que habían decidido obviar en 1821, tal vez reactivadas por la insatisfacción con el funcionamiento práctico de las elecciones o porque el grupo porteño creía que no podría controlar las de otras provincias como hacía en Buenos Aires. En su origen, el sistema electoral fue ideado como una forma de seleccionar a los ‘mejores’, una ‘aristocracia electiva’, pero si las elecciones permitían el ascenso de personajes como Dorrego o los caudillos provinciales, ya no estaban tan confiados.³⁹

Durante el debate en el Congreso, el diputado Manuel Antonio Castro fue la principal voz unitaria. Su argumento se centraba en la falta de capacidad para elegir de un doméstico a sueldo, quien carecía de “voluntad propia, antes al contrario se presume que está bajo la inmediata influencia del patrón a quien sirve y que no es capaz de sufragar con libertad, pues de él depende su subsistencia” (Ravignani 1937: 734).⁴⁰ En este caso eran los unitarios los que compartían posiciones con los jeffersonianos y otras alternativas de voto censitario o limitado, reservado solamente a un círculo de hombres y no a todos, mientras que los federales mostraron una actitud más democrática y se opusieron con firmeza al proyecto.

Del lado federal, fue Dorrego quien combatió el proyecto. “Yo no sé por qué razón quiere suponerse que no hay aquella independencia en el doméstico asalariado, que debe haber en los demás miembros de la sociedad”, dijo, y atacó a los empleados públicos, a quienes sí se garantizaba el sufragio, pero eran “dependientes del Gobierno” que

³⁸ Todo está cuidadosamente explicado en Ternavasio (2002: 82ss).

³⁹ Acerca de esa concepción, ver Palti (2007: 206).

⁴⁰ En sesión del 25 de septiembre de 1826.

los utilizaba en las elecciones. “Los domésticos asalariados exigen su sueldo por su trabajo, y este trabajo lo pueden ejercer en otra parte; no se han comprometido a estar dependientes de su patrón de tal modo que sea una coacción su intervención en esta clase de asuntos” (Ravignani 1937: 735); eso era, en su opinión, una garantía para no restringirles el sufragio.

¿Y qué es lo que resulta de aquí? Una aristocracia la más terrible, si se toma esta resolución; porque es la aristocracia del dinero. Y desde que esto se sostenga se echa por tierra el sistema representativo, que fija su base sobre la igualdad de los derechos. Échese la vista sobre nuestro país pobre, véase qué proporción hay entre domésticos asalariados y jornaleros, y las demás clases del Estado, y se advertirá al momento que quien va a tener parte en las elecciones, excluyéndose las clases que se expresan en artículo, es una pequeñísima parte del país, tal vez no exceda de una vigésima parte. (Ravignani 1937: 735)

Defendió la capacidad de los asalariados: “estos individuos son los que llevan con preferencia las cargas más principales del Estado. ¿Y se les ha de echar fuera de los actos populares, en donde deben ejercer sus derechos?”. Además, un “mozo” al que su patrón le indicara cómo votar podría contestarle “yo soy libre”, y aunque el patrón pudiera usar la persuasión, ésta también “puede obrar en la amistad y en las relaciones de sangre. ¿Y qué esta dependencia misma no se tiene en todas las sociedades públicas?, ¿el que es capitalista no tiene dependencia de otro? Puede ser que tenga más”. Si se hiciese la restricción, “el que formaría la elección sería el Banco, porque apenas hay comerciante, que no tenga giro en el Banco, y entonces el Banco sería el que ganara las elecciones, porque él tiene relación en todas las provincias”; lo importante era ver “si hay una coacción tal que no le deje libertad para votar”. Concluyó sus palabras alabando el voto amplio, insistiendo en que “si se excluye a los jornaleros, domésticos asalariados y empleados también, ¿entonces quién queda? queda cifrada en un corto número de comerciantes y capitalistas la suerte del país”, y en ellos era más fácil influir que en “la generalidad de la masa” (Ravignani 1937: 736-7).

La postura combinaba las convicciones sobre cómo debía funcionar la República con el cuidado del capital político federal, dado que una buena parte de sus votantes eran jornaleros y domésticos asalariados.

Por lo mismo, Dorrego se expresó a favor del voto de los analfabetos: “no hay en la campaña apenas hombres que sepan escribir: ¿mas por eso se les ha de excluir de este derecho? No señor”. Sin duda era necesario educar, pero todos los que trabajaban debían poder votar o se llegaría a un resultado terrible: “que a un hombre que no tiene ninguna parte en la formación de las leyes, porque no ejerce su derecho en las elecciones, se le crea que pueda tener amor al país”. Era una necesidad y un derecho, ya que todo jornalero o doméstico asalariado “es un consumidor, y de consiguiente un contribuyente” (Ravignani 1937: 746).

La respuesta de Castro fue que “el niño también consume y la mujer igualmente”. Pero Dorrego reaccionó rápido: “pero no tienen capacidad” y entonces no podían votar, al igual que ocurría con los esclavos y los mendigos, que “son zánganos y no hacen nada”. Así mostraba el límite de las ideas democráticas de los federales. También apoyó el retiro de la ciudadanía a los soldados del ejército regular, del puesto de cabo para abajo, medida que había sido años antes solicitada por el Partido Popular, ya que la tropa era uno de los principales recursos ministeriales para sus victorias electorales (Ravignani 1937: 754-6).⁴¹

El triunfo en la votación, como en todo el Congreso, fue unitario. El texto constitucional definitivo suspendió los derechos políticos a los analfabetos –pero la medida se posponía por quince años, dejando tiempo para que mejorase la instrucción–, a los dementes, los criados a sueldo, los peones jornaleros, los soldados de línea, los notoriamente vagos y los procesados en causa criminal. La potestad de elegir a los gobernantes pasaba a ser, de este modo, mucho más restrictiva.

Los debates y los resultados se conocían por fuera del recinto; la prensa se leía en voz alta y las noticias circulaban en las pulperías, las iglesias y los mercados. Medidas como ésta consolidaron la imagen de los unitarios como antipopulares, que los federales se encargaron de alentar acusándolos de formar una aristocracia. Algunos unitarios no eludían la caracterización; cuando el diputado Castro quiso rebatir el ataque de Dorrego contra la aristocracia del dinero aseguró:

nunca puede dejar de haber esa aristocracia, que se quiere hacer aparecer como un monstruo tan perjudicial a la sociedad, que es la que hace conservar la sociedad y el orden según ella esté establecida. Las

⁴¹ En sesión del 25 de septiembre de 1826.

aristocracias de sangre hereditarias monárquicas, esas sí son peligrosas, porque se oponen a las leyes y a un sistema libre; pero aquellas aristocracias que nacen de la naturaleza de las cosas, no hay poder en la tierra que pueda vencerlas. ¿Quién podrá hacer que el ignorante sea igual al que tiene talento o al hombre sabio? Dios no lo puede hacer, porque Dios ha puesto esa misma desigualdad en las cosas. (Ravignani 1937: 738-9)⁴²

Los federales porteños aprovecharon este tipo de declaraciones. Ya en el título, su periódico *El Tribuno* remitía a la idea de representación de la plebe y a un antagonismo respecto de quienes predicaban el elitismo. El primer número, del 11 de octubre de 1826, comenzaba diciendo: “¡No os azoréis, aristócratas, por esta aparición!” y atacaba a los “logio-oligarquistas” (*El Tribuno* 1826a: 1). De todos modos, aclaraba el límite del igualitarismo que estaba en su horizonte: “no se trata de aconsejar la necesidad o conveniencia de igualar las fortunas, ni de otros equilibrios quiméricos, sino solamente de la igualdad ante la ley” (*El Tribuno* 1826a: 1). La propuesta no era transformar la sociedad, sino evitar que quienes gozaban de mayor riqueza hicieran de ésta la base de un privilegio.

Esta orientación acentuó las diferencias entre los partidos. El cónsul estadounidense sostuvo que eran los sectores más pudientes los que sostenían el gobierno (Forbes 1956: 427).⁴³ “La oposición –los Federales– eran más populares que los Unitarios, los pelucones” (De Iriarte 1945: 218), recordó un contemporáneo.

Eran éstos considerados como miembros de una nueva aristocracia que empezaba a fundarse, y este solo dictado era un gran motivo de repulsión en un pueblo alimentado desde el principio de la revolución con máximas, más bien, con palabras y con hechos de la más desmesurada oclocracia. (De Iriarte 1945: 218)

Los unitarios no tenían chance de seducir a esos sectores:

mal podían los espíritus menguados, y las clases bajas del pueblo, descendiendo hasta las proletarias, avenirse con tendencias que manifiestamente tenían por objeto y resultado definitivo excluirlos de los goces y prerrogativas más marcadas de la asociación: la igualdad, que siempre es mal entendida por las clases del pueblo. La vanidad

⁴² En sesión del 25 de septiembre de 1826.

⁴³ Carta del 17 de junio de 1826.

irritante de los unitarios acabó de poner el sello a la animadversión de sus contrarios que no se descuidaran en difundirla en la ciudad capital y en todas las provincias. (De Iriarte 1945: 218)

La prensa contraria a los federales los acusaba de que no eran opositores, sino facciosos con el objetivo de buscar la ruina del gobierno, para lo cual estereotipaban a sus rivales con términos como ‘aristócratas’ y ‘oligárquicos’. Pero muchos unitarios no combatieron la distinción propuesta, sino que la reivindicaron invirtiendo su positividad. Focalizando el conflicto en las provincias, *El Mensajero Argentino*⁴⁴ afirmó “que esta guerra es del pobre contra el rico, de la barbarie contra la civilización, de la ignorancia contra las luces” (*El Duende*⁴⁵ cit. en Zubizarreta 2011: 182). Los caudillos eran los causantes de la guerra civil, a la que le habían dado el rasgo de una ‘guerra social’. *El Tribuno* lo negó y acusó al periódico unitario de procurar “entusiasmar a las clases propietarias, a los hombres de luces, de influjo y de categoría queriéndolos persuadir de que todas sus propiedades y calidades recomendables corren un gran peligro si los pueblos interiores triunfan en la contienda”, cuando en realidad “esos que se llaman caudillos se comportan con el mayor orden y circunspección”. Refutaba que el conflicto hubiera sido causado por “los jefes que presiden a los pueblos federales, que con las armas en la mano defienden sus derechos”, para culpar en cambio “a los que han hecho a los pueblos semejantes provocaciones y agravios” (*El Tribuno* 1827a: 568-70).

Sin embargo, los unitarios insistían: se enfrentaban dos modelos y en el federal primaba su componente plebeyo, pobre, bárbaro e ignorante. Esto no quita que los federales también tuvieran cierto recelo de la capacidad del mundo popular. *El Tribuno*, por ejemplo, señalaba los problemas de “emplear útilmente a los americanos del Sud”, que sufrieron la educación española y la perniciosa acción de “las sangres mezcladas” (*El Tribuno* 1827d: 137). Pero su relación con los de abajo era muy distinta a la de sus contrincantes y eso los definía.

⁴⁴ *El Mensajero Argentino*, edición N° 181.

⁴⁵ Periódico del 14 de noviembre de 1826.

6. A modo de cierre

Las posiciones de los ‘cuatro tribunos’ no fueron iguales. En particular, Dorrego y Moreno tendrían momentos divergentes, desde que el primero propusiera un férreo proteccionismo en 1824 y el segundo buscara moderarlo. Moreno recibió la confianza de los diplomáticos estadounidenses y más tarde de los británicos, mientras que Dorrego siempre fue visto con desconfianza por ambos. Después del fracaso del Congreso en 1827, que llevó a su disolución y a la caída de los unitarios, se restituyó la provincia de Buenos Aires en 1827 y los federales llegaron por primera vez al poder de ésta: Dorrego fue nombrado gobernador y Moreno ministro de gobierno. Allí sus caminos se volverían cada vez más distantes y Moreno conspiraría sin éxito para desplazar al mandatario; terminaría acercándose cada vez más al grupo neofederal, el conducido por Rosas. El asesinato de Dorrego en 1828 por un levantamiento militar prounitario acercaría otra vez a todos los federales, pero después de la derrota unitaria en todo el país y del regreso federal al poder en Buenos Aires con la figura de Rosas (a cuyo gobierno Moreno representaría diplomáticamente en Estados Unidos y Gran Bretaña), Ugarteche y Cavia se convertirían en referentes de un federalismo contrario al de aquél –el llamado ‘liberal’ o ‘cismático’. Éste fue derrotado en 1833 y el federalismo bonaerense quedó plenamente identificado con el proyecto de Rosas, en el cual muchos de los elementos de la tradición federal porteña de la década de 1820 estaban ausentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, J.B. 1991 [1852]. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Aliata, F. 2006. *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Barba, E. 1982. *Unitarismo, federalismo, rosismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Barsky, O. y Gelman, J. 2005. *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Busaniche, J.L. 1965. *Historia argentina*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Calvo, N. 2003. La tolerancia religiosa en el debate Constituyente de 1825. IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

- Cansanello, O.C. 2003. *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos*. Buenos Aires, 1810-1852. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Chiaramonte, J.C. 1989. *La Ilustración en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Punto Sur.
- Chiaramonte, J.C. 1993. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX (81-132). En Carmagnani, M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Cutolo, V. 1968. *Nuevo diccionario biográfico argentino (1776-1930)*. Buenos Aires: Elche.
- De Iriarte, T. 1945. *Memorias*. Vol. 3. Buenos Aires: Sociedad Impresora Americana.
- Di Meglio, G. 2006. *¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el rosismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Di Meglio, G. 2014. *Manuel Dorrego. Vida y muerte de un líder popular*. Buenos Aires: Edhasa.
- El Argentino* 1825a. *El Argentino*, N° 5, T. I, 14 de enero 1825, 76-7.
- El Argentino* 1825b. *El Argentino*, N° 13, T. I, 18 de marzo 1825, 253.
- El Argentino* 1825c. *El Argentino*, N° 8, T. II, 13 de agosto 1825, 106 y ss.
- El Argentino* 1825d. *El Argentino*, N° 15, T. II, 1 de octubre 1825, 215.
- El Argentino* 1825e. *El Argentino*, T. III, 26 de noviembre 1825, 31.
- El Mensajero Argentino* 1826. *El Mensajero Argentino*, N° 181, 1826.
- El Nacional* 1824. *El Nacional*, N° 2, 30 de diciembre 1824. En Biblioteca de Mayo, T. X, 9309. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960.
- El Nacional* 1825. *El Nacional*, N° 7, 3 de febrero 1825. En Biblioteca de Mayo, T. X, 9365. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960.
- El Patriota Chileno* 1826. *El Patriota Chileno*, N° 14, T. I, 18 de marzo 1826.
- El Republicano* 1824a. *El Republicano*, N° 6, 11 de enero 1824, 85-90.
- El Republicano* 1824b. *El Republicano*, N° 12, 22 de febrero 1824.
- El Tribuno* 1826a. *El Tribuno*, N° 1, 11 de octubre 1826, 1, 3, 6.
- El Tribuno* 1826b. *El Tribuno*, N° 4, 22 de octubre 1826, 46.
- El Tribuno* 1827a. *El Tribuno*, N° 41, 28 de febrero 1827, 568-70.
- El Tribuno* 1827b. *El Tribuno*, N° 42, 3 de marzo 1827, 580.
- El Tribuno* 1827c. *El Tribuno*, N° 3, T. II, 28 de abril 1827, 48.
- El Tribuno* 1827d. *El Tribuno*, N° 9, T. II, 19 de mayo 1827, 137.
- Forbes, J.M. 1956. *Once años en Buenos Aires (1820-1831)*. Buenos Aires: Emecé.
- Fradkin, R. 2006. *La historia de una montonera. Bandolerismo y caudillismo en Buenos Aires, 1826*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fradkin, R. 2001. ¿‘Facinerosos’ contra ‘cajetillas’? La conflictividad rural en Buenos Aires durante la década de 1820 y las montoneras federales. *Illes i Imperis* 5, 5-33.
- Frega, A. 2007. *Pueblos y soberanía en la revolución artiguista. La región de Santo Domingo Soriano desde fines de la colonia hasta la ocupación portuguesa*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gallo, K. 1999. ¿Reformismo radical o liberal?: la política rivadaviana en una era de conservadurismo europeo. 1815-1830. *Investigaciones y Ensayos* 49, 287-313.
- Gallo, K. 2012. *Bernardino Rivadavia. El primer presidente argentino*. Buenos Aires: Edhasa.

- Goldman, N. 2012. Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808-1830 (203-18). En Annino, A. y Ternavasio, M. (coords.), *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*. Madrid: AHILA-Iberoamericana-Vervuert.
- González Bernaldo, P. 2001. *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, T. 1972. *Revolución y guerra*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Halperin Donghi, T. 1985. *De la revolución de independencia a la confederación rosista*. Buenos Aires: Paidós.
- Herrero, F. 2007. *Movimientos de Pueblo. La política en Buenos Aires luego de 1810*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Herrero, F. 2009. *Federalistas de Buenos Aires 1810-1820. Sobre los orígenes de la política revolucionaria*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLA.
- La Década Araucana 1825. *La Década Araucana*, N° 4, 20 de agosto 1825.
- Lenner, A. 2001. *The Federal Principle in American Politics, 1790-1833*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- López, V.F. 1964. *Historia de la República Argentina. Su origen, su revolución y su desarrollo político hasta el gobierno del general Viamonte*. T. V. Buenos Aires: Sopena.
- Myers, J. 1995. *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Myers, J. 2002. Julián Segundo de Agüero (1776-1850). Un cura borbónico en la construcción del nuevo Estado (201-46). En Calvo, N., Di Stefano, R. y Gallo, K. (coords.), *Los curas de la Revolución. Vidas de eclesiásticos en los orígenes de la nación*. Buenos Aires: Emecé.
- Onuf, P. 2000. *Jefferson's Empire. The Language of American Nationhood*. Charlottesville and London: The University Press of Virginia.
- Palti, E. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ravignani, E. (comp.) 1937. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. T. III. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Sarmiento, F. 1874. *Facundo. Civilización i barbarie en las pampas argentinas*. París: Hachette.
- Seckinger, R. 1976. South American Power Politics during the 1820s. *Hispanic American Historical Review* 56(2), 241-67.
- Segreti, C. 1970. *Juan Bautista Bustos en el escenario nacional y provincial*. Córdoba: Subsecretaría de Cultura.
- Souto, N. 2008. Unidad/Federación (175-93). En Goldman, N. (ed.), *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ternavasio, M. 1998. Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente (1820-1827) (159-97). En Goldman, N. (dir.), *Nueva historia argentina*. T. III. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ternavasio, M. 2002. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Thompson, E.P. 1989. *La formación histórica de la clase obrera*. Inglaterra: 1780-1832. T. 2. Barcelona: Crítica.
- Un Inglés 1986. *Cinco años en Buenos Aires 1820-1825*. Buenos Aires: Hyspamérica.

- Vachet, A. 1972. *La ideología liberal*. T. 1. Madrid: Fundamentos.
- Vergara, M.A. (1936). *Papeles del Dr. Juan Ignacio de Gorriti*. Jujuy: Buttazoni.
- Wilentz, S. 2005. *The Rise of American Democracy. Jefferson to Lincoln*. New York-London: Norton.
- Wood, G. 2010. *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815*. Oxford: Oxford University Press.
- Zorraquín Becú, R. 1958. *El federalismo argentino*. Buenos Aires: Perrot.
- Zubizarreta, I. 2011. *Los unitarios. Faccionalismo, prácticas, construcción identitaria y vínculos de una agrupación política decimonónica, 1820-1852*. Stuttgart: Verlag Hans-Dieter Heinz.

El aspecto cambiante de la geopolítica latinoamericana en la actualidad

Brian Hamnett*

RESUMEN

En las últimas décadas, la posición internacional de América Latina ha cambiado significativamente. La tendencia en el subcontinente de formar alianzas supranacionales, particularmente desde la década de 1980, explica esto en parte, aunque también ello se debe a la creación de organizaciones internacionales originadas fuera de esa zona. Por otro lado, los compromisos estratégicos de Estados Unidos, anteriormente predominante en el subcontinente, en el Medio Oriente y, en la actualidad, en la zona del Pacífico, han contribuido a que dicha potencia pierda su larga hegemonía comenzada a fines del siglo XIX. En efecto, el ingreso de China al subcontinente iberoamericano desde la década de 2000 ha introducido un factor completamente nuevo en la política económica de la región. Sin embargo, América Latina sólo representa un elemento en los cálculos y objetivos de China como potencia mundial. Por esta razón, es poco probable que la nación asiática llegue a aspirar al tipo de hegemonía que antes ejercía Estados Unidos. Esta última potencia, empero, podría actuar como contrapeso a la expansión de los intereses chinos en el subcontinente.

PALABRAS CLAVE: alianzas supranacionales, Latinoamérica, organizaciones internacionales, *Pacific Rim*, penetración china

The Changing Aspect of Latin American Geopolitics Today

ABSTRACT

The international position of Latin America has significantly evolved over the past decades. This is due in part to the tendency within the sub-continent to form supranational alliances, particularly from the 1980s, and to joint international organizations originating from outside it. Furthermore, the United States' commitments to areas beyond the Americas, namely the Middle East and more recently its re-focus on the Pacific area, has contributed to a diminution of its long-standing hegemony in Latin America. The entry of China into the Latin America sphere during the 2000s and continuing thereafter has introduced an entirely new factor into the political economy of the sub-continent. Latin America, however, represents only one aspect of Chinese foreign relations. It is doubtful that China aspires to a hegemony comparable to that which was exercised by the United States. It means, nevertheless, that the United States has now become a possibly welcome counterbalance to expanding Chinese interests.

KEYWORDS: supranational alliances, international organisations, Latin America, Pacific Rim, Chinese penetration

* Profesor emérito, Universidad de Essex.

✉ bhamnett@essex.ac.uk

Recibido julio 2014 / Aceptado diciembre 2014

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Este artículo argumenta que la posición internacional del subcontinente latinoamericano ha cambiado a su favor durante las décadas recientes. Aunque los problemas sociales y políticos internos todavía son difíciles de resolver, las condiciones geopolíticas se han alterado considerablemente. En primer lugar, el aislamiento y marginación que caracterizaron al subcontinente desde la Independencia hasta las últimas décadas del siglo XIX, han terminado. En gran parte, esto se debe a la contracción del poder hegemónico de Estados Unidos en América Latina desde la década de 1990. Los países del subcontinente ya no se consideran clientes, dependientes o subordinados a Estados Unidos y, de hecho, ahora no lo son. Esto no quiere decir que el poder o la influencia de Estados Unidos hayan cesado; de ninguna manera. No obstante, sí implica que los países de mayor peso en América Latina están dispuestos y en condiciones de rebatir lo que no consideran beneficioso para sus propósitos, teniendo la capacidad de hacerlo efectivamente.

Al mismo tiempo, este artículo se enfoca en la creciente relevancia de China en el comercio y las finanzas latinoamericanos. Mi propósito, empero, no es argumentar que esta nación asiática representa hoy una nueva amenaza de hegemonía o subordinación. Coincidentemente, no veo en su intervención ningún sentido de rivalidad con Estados Unidos en el subcontinente, por la clara razón de que ningún país latinoamericano ha entrado en alianzas político-militares con China.¹ Por consiguiente, su participación actúa como una contrabalanza de Estados Unidos y resulta en una modificación de la hegemonía que esta última potencia intentó ejercer en el período 1890-1990. Para América Latina, la presencia continua de Estados Unidos bien podría representar una manera positiva para contrarrestar, como en el Sudeste Asiático, la expansión de los intereses chinos.

La geopolítica latinoamericana no ha sido examinada con suficiente atención por la historiografía reciente. Hasta cierto punto, esto no es sorprendente, dado el interés focalizado en temas como los orígenes

¹ Para un lejano pero importante contexto histórico (quizás renovado), ver la obra de Louise Levathes (1994), que trata de los siete viajes de las armadas del almirante Zheng He en el mar de China y el océano Índico hasta la costa oriental de África en la época de la dinastía Ming. Dichos viajes fueron conmemorados en Beijing en 2008 durante los Juegos Olímpicos, como muestra del largo brazo del poder chino. Se los ve apuntados también en la "Exposición Ming" del Museo Británico (2014-2015).

de las nuevas naciones y su desarrollo político, cultural o económico en los dos siglos posteriores a la Independencia. Las relaciones entre estos Estados y el mundo exterior no ha sido prioridad en la literatura, quizás debido a una creencia equivocada de que todo ha sido explicado por la ‘historia tradicional’, o por la preferencia por la historia social, económica o regional. Con todo, este presente trabajo no intenta de ninguna manera menospreciar estas tendencias historiográficas que contribuyen, en gran medida, a nuestra comprensión de las diversas materias.

1. La llegada de China como factor en el equilibrio del poder

El renacimiento de China, sobre todo a partir de alrededor de 1980, como factor de consideración entre las grandes potencias mundiales, cambió dramáticamente la naturaleza de la política internacional, otorgando al Pacífico, por segunda vez en un siglo, una importancia significativa en la lucha por el control del poder y la riqueza. Esto explica la atención concedida a esta zona por Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI.²

Las reformas económicas de Deng Xiaoping en China entre 1979 y 1983 tuvieron por objetivo estimular la inversión y la gradual apertura del sistema heredado de la época de Mao Zedong (1949-1976).³ Entre 1977 y 2010, la República Popular experimentó un período de 32 años de crecimiento económico sin interrupción, haciendo de China el mayor consumidor de petróleo en el mundo. En 2014, China, según los cálculos del Fondo Monetario Internacional (FMI), rebasó a Estados Unidos como la economía más grande del mundo, a pesar de que la riqueza per cápita de esta última potencia fue mucho mayor.⁴ Sin embargo, en noviembre de 2014, las señales de una cierta contracción comenzaron a

² Tan temprano como el año 2006, Hamish McRae comentó en un periódico londinense: “El futuro de Estados Unidos depende ahora de China” (*The Independent* 2006: 31), en alusión a la compra de valores gubernamentales estadounidenses para mantener el bajo nivel de su moneda; de esta manera contribuye al financiamiento del déficit americano.

³ El título formal de los líderes políticos chinos es el de Secretario General del Partido Comunista Chino.

⁴ Liam Halligan (2015) apunta en el *Sunday Telegraph* que la economía china había ocupado la primera posición antes de la predominancia occidental desde el siglo XVIII, y que Estados Unidos ocupó esa posición desde 1872. En *The Guardian* (2015: 18-19) se lee: “La tasa [de crecimiento de la economía china] de 2013 fue de 7,3%, la de 2014 7,4%, y el pronóstico del FMI para 2015 es 6,8%, que posiblemente reducirá la demanda de materias primas”.

surgir en términos de una demanda disminuida y en la debilidad advertida, por ejemplo, en la producción industrial siderúrgica y la inversión. En los cuatro meses anteriores, la tasa de crecimiento económico (PNB) cayó por bajo del 7% anterior. En los primeros once meses de 2014 se registró una baja en la construcción y la venta de viviendas. Esto aumentó la presión sobre el Banco Popular de China que tuvo que reducir los tipos de interés y de esta manera estimular la economía.⁵

Un tema que pone al centro de las cosas la relación actual de China con América Latina es la incapacidad del canal de Panamá para recibir en su seno los nuevos buques contenedores de grandes dimensiones. La secesión de la provincia de Panamá por parte de la República de Colombia, en 1903, condujo a la creación de una nueva república independiente. Esto hizo posible la construcción del canal (de 80 kilómetros de longitud y 16 metros de profundidad), que se inauguró en 1914. La controversia sobre la formación de la zona del canal de Panamá bajo la administración estadounidense, que cortó por la mitad a la República de Panamá, no cesó, aun después de la entrega de la administración a las autoridades panameñas en 1999. En la actualidad, la escala de tráfico y el tamaño de los buques han excedido su capacidad. El canal actual no puede soportar buques de más de 110 mil toneladas. Además, sigue operando, bajo el auspicio estadounidense, su principal ruta marítima estratégica. Para salir de este problema, tres países cercanos, Guatemala, El Salvador y Colombia, han experimentado con el concepto de un 'corredor interoceánico', es decir, transportar las cargas por tierra. El financiamiento procede de fuentes chinas. Sin embargo, los tres proyectos presentan el problema, quizás insuperable, del gasto de desembarcar los enormes contenidos de sus barcos, transportarlos por tren y luego embarcarlos de nuevo en el puerto de tránsito. La solución propuesta ha sido la construcción de otro canal de 300 kilómetros para buques de altas toneladas, esta vez cruzando Nicaragua por medio del lago Nicaragua, que no es de agua salada. El gobierno de Daniel Ortega firmó en junio de 2013 un contrato de arriendo (por cincuenta años) con una compañía china (Hong Kong

⁵ *Le Monde* (2011) comentó la alta tasa de inflación en China, además de advertir una retardación en la economía; *The Daily Telegraph* (2014). Por su parte, *The Times* (2014) indica que las cotizaciones de bolsa en Shanghái cayeron más en un solo día (5,4%) que desde agosto de 2009; *Bloomberg News* (2014).

Nicaragua Development) por una cantidad estimada en cuatro veces mayor que el PNB de la República. El comienzo de las obras está proyectado para 2015 (*Latin American Newsletters* 2013b; *LatinNews* 2014c; *Le Monde Diplomatique* 2014a).⁶ De esta manera, el Caribe y la costa atlántica han sido discretamente traídos hacia el Pacífico.

Se estima que el valor total del comercio bilateral entre China y América Latina ya alcanzó los US\$ 240 billones en 2013, y que no solamente consiste en productos mineros y energéticos, sino también en comestibles. El resultado ha sido que, desde 2008, China se ha convertido en un socio comercial estratégico para la región, una situación que alteró el equilibrio de poder en términos de la relación tradicional de América Latina con Estados Unidos y la Unión Europea. Las visitas recíprocas de los jefes de gobierno, ministros y representantes comerciales y financieros han sido significativas y productivas. Varias ciudades latinoamericanas han establecido relaciones con sus contrapartes en China, como por ejemplo Shanghai. Sin embargo, el interés chino se concentra primordialmente en las materias primas latinoamericanas agropecuarias y minerales: el hierro de Brasil, el cobre de Chile y Perú, la soya de Argentina y el petróleo de Venezuela o Brasil. Los bancos de China también actúan como los financiadores principales de Venezuela, Ecuador y Jamaica; es decir, por encima del financiamiento tradicional del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo. El financiamiento chino abarca también a Argentina y Brasil. En agosto de 2014, en tanto, el gobierno chino inició negociaciones con el presidente peruano, Ollanta Humala, sobre la posibilidad de construir un ferrocarril entre Perú y Brasil, a fin de conectar el mercado brasileño con el mar del Pacífico.⁷

Vista desde todo ángulo, la presencia de China en el comercio latinoamericano, así como también en otros continentes, es impresionante, aunque al final de cuentas su persistencia depende de la condición interna del país. En primer lugar, de la predominancia del Partido Comunista, en el poder desde 1949, de cuya unidad depende

⁶ *The Sunday Times* (2014) consignó la oposición de campesinos, antiguos partidarios del sandinismo nicaragüense, a esa política gubernamental. El acuerdo con el HKND fue negociado por el hijo del presidente, y proyecta dragar el lago hasta 28-30 metros para doblar su profundidad (*The Guardian* 2015).

⁷ Para mayores detalles, véase el boletín del Banco de Desarrollo de América Latina y FLACSO (2014).

la nación, y del apoyo de un ejército dedicado a mantener esa unión. No obstante, las divisiones en el partido a varios niveles, debidas sobre todo a la corrupción, incluso en los altos niveles de mando, amenazan con desestabilizar el régimen. La presión que recibió éste por el respeto a las reglas democráticas en Hong Kong durante el 2014, demuestra el grado de oposición al sistema monolítico. Este movimiento, frenado durante los meses de octubre y noviembre de ese año, no intentaba confrontar directamente a un régimen firmemente atrincherado, sino insistir en la observación de los arreglos acordados con el gobierno sobre el territorio de Hong Kong (*International New York Times* 2014). Al mismo tiempo, el éxito de la estrategia de exportación de productos de todo tipo al mercado internacional a precios relativamente bajos depende de la condición deprimida de su propia mano de obra (*Le Monde Diplomatique* 2014c).⁸ Esto subsiste en un país en que la inflación afecta los precios de comestibles y de vivienda. En la Unión Soviética, el Partido Comunista garantizó desde la década de 1920 la unidad política del vasto territorio. Cuando el partido perdió el control absoluto, esa unidad, que había subsistido por más de setenta años, se quebrantó y el país fue reducido a su territorio nacional. No hay nada en la historia de China, después de la caída de las dinastías fuertes del pasado, que sugiera que un proceso comparable no tendría lugar si el Partido Comunista se fragmentara o perdiera el control del país. Y si esto ocurriera, no se sabe el carácter de los regímenes que le sucederían, ni el impacto de las tendencias centrífugas arraigadas en la historia de China.⁹

En la actualidad, el régimen parece capaz de mantener la unidad del territorio reclamado e incluso seguir una política exterior activa y expansionista. Si damos credibilidad al reportaje de la revista estadounidense *Time* (2014), Xi Jinping es el líder reciente que, tomando las riendas del poder en noviembre de 2012, más se ha consolidado. Sin embargo, la misma edición contenía una advertencia contra el rápido

⁸ Se estima una mano de obra de doscientos millones de personas.

⁹ *Le Monde Diplomatique* (2012) discute éstos y otros temas, incluso las disputas de China con Japón, Filipinas y Vietnam en el mar de China del Este y del Sur, que significan el abandono de la política exterior de la época de Deng Xiaoping (1978-1992), como líder principal, de buenas relaciones con los países vecinos. El resultado ha sido un notable acercamiento de esos otros países a Estados Unidos. La relación de los tres gobiernos provinciales chinos en el sur de la República Popular con Beijing respecto de la promoción de la política expansionista todavía no está clara.

crecimiento del sector informal, o a la sombra, del sistema bancario chino. China ya ha subido a la tercera posición del mundo en dicho sector. Las deficiencias del sector bancario estatal explican este fenómeno. Una consecuencia ha sido el aumento de la deuda, debido a los intentos del régimen, desde la crisis financiera occidental de 2008, de evitar una recesión que causaría el desempleo y la inestabilidad política.¹⁰

2. Integración latinoamericana: la respuesta del *backyard*

La crisis de la deuda de la década de 1980 puso fin al modelo económico basado en el desarrollo industrial y el proteccionismo. Como ha señalado Victor Bulmer-Thomas:

Si la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial finalmente paralizaron el modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, la crisis de la deuda de la década de 1980 puso fin a la fase de introspección. Ningún tipo de compresión de las importaciones estaba ahora en condiciones de liberar los recursos necesarios para las deudas de servicios y ampliar la producción. Las medidas provisionales ya adoptadas en apoyo de las exportaciones no tradicionales se fortalecieron, adoptándose nuevos esquemas en toda la región con el fin de transferir nuevamente recursos al sector exportador. (Bulmer-Thomas 1994: 419)

Por consiguiente, uno tras otro los países latinoamericanos impusieron políticas para la liberalización del comercio y el estímulo de la competencia. Éstas, sin embargo, expusieron las debilidades de la tecnología en el sector manufacturero, la estructura fiscal y los niveles de la salud y la educación pública.

Varios Estados latinoamericanos intentaron firmar acuerdos supranacionales para responder a los principales problemas del momento: en la década de 1980, las dos dificultades que a primera vista parecían no tener salida eran la crisis de la deuda desde 1981 y la crisis centroamericana (Cárdenas 1996).¹¹ Aunque los principales países involucrados en la cuestión de la deuda –Brasil, México y Venezuela– nunca lograron formar una política coordinada para responder a los

¹⁰ Con la ilustración de la cubierta de *Time* (17 de noviembre 2014) caracterizándolo como ‘Emperador Xi’.

¹¹ Obra que aborda la crisis del petróleo, el colapso económico de 1981-1982 y el fin del populismo económico en México.

acreedores, el Grupo Contadora de 1983 –México, Panamá, Colombia y Venezuela (y luego Perú, Argentina, Brasil y Uruguay)– intentó inicialmente mediar en los conflictos en Centroamérica (Marichal 1989). En 1986, esos ocho Estados se reconstituyeron en el Grupo de Río, en respuesta a las presiones internacionales. La siguiente década fue la más significativa en la formación de organizaciones supranacionales, producto de la determinación por parte de los Estados latinoamericanos de tomar la iniciativa en el desarrollo político del subcontinente, sin abandonar la vía bilateral con Estados Unidos u otros países. En este período se intentó relanzar también las zonas de libre comercio de América Central y de los Andes.

Como resultado de la política de coordinación se llevaron a cabo seis reuniones de gobernantes entre 1994 y 2005, las que comenzaron en Miami con la participación del gobierno de Estados Unidos. La reunión de noviembre de 2005 terminó con una disputa entre Vicente Fox, presidente de México, y Hugo Chávez, presidente de Venezuela, sobre otro proyecto presentado por los estadounidenses para el libre comercio en todo el continente. En este período, Brasil surgió como el principal portavoz latinoamericano, oponiéndose a la estrategia neoliberal de Estados Unidos.¹²

Las dos instituciones de mayor trayectoria fueron el Mercosur y el NAFTA, concebidas ambas a principios de los años noventa, y que en adelante tendrían una significación transcendental, aunque no sin discrepancias políticas. Los presidentes Fernando Collor y Carlos Menem propusieron el Mercosur en Buenos Aires en 1990, y el área de libre comercio fue inaugurada cinco años después con la participación también de Paraguay y Uruguay (Chile optó por una relación bilateral con Estados Unidos). Los Estados participantes, no obstante, fracasaron en formar instituciones supranacionales con un Parlamento (bajo el Protocolo de 2005) o un presupuesto común y una comisión coordinadora similar a la Comisión Europea. Argentina, mientras tanto, continuó oponiéndose a la petición de Brasil de conseguir una sede permanente

¹² La idea de un área de libre comercio se originó en 1994 y fue un tema en las reuniones de 2001 y 2003. Estados Unidos propuso la expansión del NAFTA (North American Free Trade Agreement; en español: Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]) al resto de las Américas, pero Brasil y los otros miembros del Mercosur no se mostraron de acuerdo, mientras que otro grupo, dirigido por Venezuela y Cuba, se opusieron. Chávez denunció esta iniciativa como instrumento del imperialismo estadounidense.

en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Gardini y Lambert 2011).

La situación de México fue diferente: después del colapso del precio del petróleo en 1981 y la crisis de la deuda a partir del año siguiente, los gobiernos del PRI exploraron la posibilidad de privatizar sectores de la economía y dismantelar las estructuras estatales creadas por las administraciones anteriores del mismo partido. Este proceso, comenzado en la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-88), llegó a su cúspide durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-94). El NAFTA no fue concebido como un área de libre comercio, sino como un acuerdo de las tres naciones norteamericanas para reducir los aranceles dentro de un período de diez años. Efectivamente, el gobierno de Salinas adhirió en 1993 al acuerdo comercial de 1989 entre Canadá y Estados Unidos con el propósito de promover un modelo de desarrollo basado en las exportaciones con mayor acceso al mercado estadounidense, acompañado de una política de privatización neoliberal. Además, el colapso del Bloque del Este en 1989-91 intensificó la concurrencia para la inversión extranjera. El gobierno de Salinas intentó cambiar la dirección de la política económica y la estructura de la economía mexicana, a pesar de la oposición de los sindicatos, algunos empresarios y sectores de la burocracia, como también de muchos sindicatos estadounidenses. Salinas vio en el NAFTA una salida al estancamiento económico de las ‘dos décadas perdidas’ de los años setenta y ochenta del siglo pasado.¹³

3. La cuestión del liderazgo de las potencias latinoamericanas

Saliendo de un largo período de dictadura militar, Brasil intentó mejorar tanto su posición como líder potencial de los países latinoamericanos, así como también su posición en el mundo, es decir, ser visto y tratado como merece su tamaño y su grado de desarrollo. Podemos decir que ésta fue la tercera vez que Brasil se presentó como miembro significativo de la comunidad de naciones. La primera fue durante la época de Rio Branco y la segunda después de su participación militar en la Segunda Guerra Mundial. La pesadilla brasileña era que el país,

¹³ Para el contexto económico, ver Cárdenas (1996); para la política, Aitken (2004).

siempre la tierra del porvenir, permanecería en un eterno presente. Inevitablemente, la afirmación de los intereses particulares de Brasil y su perspectiva distinta de su posición en América Latina lo llevaría a un conflicto con Estados Unidos.¹⁴

La década de 2000 representó un punto de partida en la historia latinoamericana, porque significó la pérdida por parte de Estados Unidos de su tradicional hegemonía en el subcontinente. La preocupación repentina del gobierno estadounidense por los asuntos del Medio Oriente explicó la falta de atención a la situación cambiante al sur de la frontera. Hacia 2010, la nueva relación entre América Latina y Estados Unidos llegó a un punto irreversible. Nuevas combinaciones políticas y económicas habían tenido lugar, mientras que, al mismo tiempo, los gobiernos latinoamericanos invertían grandes esfuerzos en diversificar sus relaciones diplomáticas internacionales y sus fuentes de inversión, importación y exportación. En la misma década, Brasil se destacó como el país de mayor relevancia en el subcontinente, con gobiernos de centro y centro-izquierda bajo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luis Inácio da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (desde 2011), que no siguieron la línea de Washington ni compartieron la misma perspectiva política. Brasil, con una población de 194 millones de habitantes y con un alfabetismo de 89%, llegó a ser la sexta economía del mundo. Su gobierno no adoptó la política económica de los principales gobiernos occidentales y, por consiguiente, se salvó de los graves daños de la recesión de 2008; de ahí que su economía continuara creciendo (Roett 2003).¹⁵

Brasil tampoco se alineó con ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), conformada inicialmente entre Venezuela y Cuba en diciembre de 2004 y que tuvo a Chávez como su principal artífice. Con este proyecto, el presidente venezolano intentó resucitar una vez más, y de una manera distinta, el panamericanismo de Simón

¹⁴ Ver Filho (1959) y McCann Jr. (1973). El Ejército brasileño tomó parte en las campañas italianas al lado del de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en 1944-1945 (Rodrigues 1964, Cervo y Bueno 1992). Nótese en *The New York Times* (2012), con inversiones en Mozambique y Angola y préstamos a Kenia. El valor del comercio con África aumentó de US\$ 4,3 billones en 2002 hasta 27,6 billones en 2011. El presidente Lula viajó diez veces entre 2003 y 2010 a África para profundizar la relación. Las referencias aquí citadas muestran la amplitud y diversidad de los intereses que Brasil, en su capacidad de potencia menor, ha acumulado desde la década de 1940.

¹⁵ Antes de 1980, Brasil jugó un papel limitado en las relaciones hemisféricas; fue muy difícil insertar al país sudamericano en la economía global, debido a su bajo nivel de educación y a la extrema desigualdad de la riqueza.

Bolívar, específicamente con el propósito de desafiar a Estados Unidos bajo la bandera de una nueva forma de socialismo combinado con el nacionalismo venezolano en oposición al neoliberalismo. Para Chávez, los grandes héroes después de Bolívar habían sido José Martí (1853-1895) y César Augusto Sandino (1895-1934). El recién elegido presidente Evo Morales de Bolivia (2006); el de Nicaragua, Ortega, reelegido en 2007; el de Ecuador en 2009, y un grupo de islas caribeñas se afiliaron a ALBA. El petróleo venezolano dio sustento a esa alianza, facilitando la compra por parte de Venezuela de bonos de deuda argentina y préstamos a empresarios argentinos (Gomes Saraiva 2011).

A su vez, un grupo socialista alternativo se formó alrededor de los presidentes de Chile, Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010); de Argentina, Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (desde 2007); y de Uruguay, Tabaré Vázquez (desde 2015). Kirchner fue gobernador peronista de Santa Cruz, promovido por el presidente interino, Eduardo Duhalde, después de la caída de Carlos Menem en 2003. El gobierno de Kirchner logró evitar el colapso económico del país en 2001, facilitando la expansión de los cuatro años siguientes, de 2003 a 2007. Kirchner mantuvo buenas relaciones con Brasil, socio comercial principal de Argentina. Después de 2011 se puede incluir al presidente Ollanta Humala de Perú en este grupo de gobiernos de izquierda moderados en busca de acuerdos mutuos y bilaterales como medida para distanciarse de la predominancia estadounidense, evitando así una confrontación directa con Washington. Chile en esa época promovió la Unión de Naciones de América del Sur, formada en Brasilia, y organizó una conferencia cumbre en Santiago en mayo de 2008 (Cameron y Hirschberg 2010, Gardini 2012).

Bajo los gobiernos de Lula, Brasil se concentró más en privilegiar la promoción del desarrollo mutuo de los países del llamado 'Sur' que en el libre comercio por medio de instituciones internacionales. Esta estrategia significó una mayor presencia brasileña en las relaciones internacionales y un liderazgo brasileño en el subcontinente. Brasil argumentó que una organización como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas),¹⁶ efectivamente inactiva desde noviembre de

¹⁶ En inglés, FTAA (Free Trade Area of the Americas).

2005, sería contraria a los intereses económicos de los países del Sur. En el proceso de integración en América Latina, Brasil vio la oportunidad de aumentar su peso internacional.¹⁷

4. La posición de China

La perspectiva de una nueva hegemonía china, que busca beneficiarse de los recursos naturales latinoamericanos (sobre todo de petróleo) teniendo a estos países como mercado para sus manufacturas, es tema de discusión en la actualidad. Sin embargo, China se ha visto obligada a enfrentar obstáculos logísticos de distancia y transporte, mientras que el aumento de los precios de los productos chinos, debido al gasto creciente de la mano de obra, ha disminuido el impacto de sus manufacturas en las economías latinoamericanas. Con todo, la nación asiática ha firmado una serie de acuerdos económicos con algunos gobiernos latinoamericanos y ha intercambiado visitas oficiales de alto nivel, en especial durante la presidencia de Hu Jintao (2002-2013), quien visitó Brasil, Chile y Argentina en 2004. Cuando Costa Rica en 2007 rompió relaciones con Taiwán, Hu pudo visitar San José y proponer un acuerdo comercial en noviembre de 2008 (Fernández Jilberto y Hogenboom 2010). La primera exportación de petróleo brasileño a Sinopec de China comenzó en julio de 2006. La confianza del gobierno chino en Petrobras, empresa creada por Getúlio Vargas en 1953, fue considerable, gracias a los descubrimientos de petróleo en la costa brasileña en 2007 y al año siguiente. No obstante, el incremento de su exportación ha dependido del mejoramiento de la infraestructura terrestre a través del subcontinente hacia los puertos del Pacífico. En agosto de 2006, Bachelet, durante su primer mandato en Chile, firmó el primer acuerdo bilateral entre China y un Estado latinoamericano, y visitó oficialmente aquel país en abril de 2008, recordando que Chile, en 1970, fue el primer país latinoamericano en reconocer a la República Popular de China (Evan Ellis 2009, Fernández Jilberto y Hogenboom 2010, Faust 2004).¹⁸ Por su parte, el nuevo presidente mexicano,

¹⁷ Ver Actis (2014).

¹⁸ La entrada de China en los mercados latinoamericanos reveló la insuficiencia de éstos en cuanto a su tecnología e infraestructura.

Enrique Peña Nieto, viajó a China en la primavera de 2013 para establecer contactos con Xi Jinping (*Le Monde Diplomatique* 2012).¹⁹

Es importante señalar que, a partir de 2008, la demanda de China provocó un gran aumento en los precios mundiales de minerales, con beneficio para los países productores como Bolivia y Chile (Fernández Jilberto y Hogenboom 2010).²⁰ Al mismo tiempo, un fenómeno destacado ha sido el desarrollo del gusto por el vino en los países asiáticos, sobre todo en China. Este país, en 2011, llegó a ser el quinto más grande consumidor de vino en el mundo, y se espera que esta cantidad crezca considerablemente para 2015. En 2012, el país oriental llegó a ser el séptimo mercado más grande en el mundo para los vinos chilenos. Esto da cuenta de que las pérdidas desde 2008 por la recesión en Estados Unidos y Europa han sido compensadas ampliamente por el crecimiento del mercado asiático (*LatinNews* 2012).

Aunque estos contactos bilaterales entre los Estados latinoamericanos y China tienen gran significación, es difícil que en el horizonte económico reemplacen la tradicional relación con Estados Unidos, y es muy cuestionable que se conviertan en una nueva hegemonía extranjera. Además, la diversidad de intereses internacionales, que incluyen a países latinoamericanos, en su perspectiva del mundo futuro muestra la complejidad de objetivos si se atiende la variedad de naciones. Las relaciones complejas que China mantiene en la actualidad en el mar de China del Sur con los otros países –Japón, Filipinas, Vietnam y Malasia– aumentan las tensiones entre los Estados de esa zona.²¹

5. Otras organizaciones: la formación de los BRICS

La formación de los BRIC, establecida en Nueva York en 2006 por los representantes de Brasil, Rusia, India y China, ofrece otra dimensión, referida a su capacidad de influenciar en la política y el desarrollo económico de una vasta zona, que abarca desde la ribera occidental

¹⁹ Xi Jinping tomó las riendas del poder en marzo de 2013. Gobierna por medio del Comité Permanente del *politburó*, de siete miembros, seleccionados durante el XVIII Congreso Nacional del PCC, después de una larga discusión.

²⁰ Veremos en el futuro próximo el impacto del descenso del precio mundial del petróleo durante 2014, situación que continuará a principios de 2015.

²¹ Dos estudios recientes aclaran esas cuestiones desde perspectivas distintas: Hayton (2014) y Kaplan (2014).

del océano Índico hasta el Atlántico brasileño. Cabe destacar que estos cuatro países tienen, por decir lo menos, regímenes políticos y tradiciones históricas bien diferentes. Su primera conferencia cumbre tuvo lugar en junio de 2009 en Ekaterimburgo, una de las primeras ciudades de la Rusia asiática, pero localizada justamente al este de los Urales. Posteriormente, los miembros iniciales admitieron en diciembre de 2010 a la República de Sudáfrica como su quinto miembro (por lo que la sigla varió a BRICS). En la cumbre de Delhi de 2012 se acordó el establecimiento de un nuevo Banco de Desarrollo, con capital prefigurado de US\$ 10 billones, para contrarrestar la hegemonía e ideología del FMI y el Banco Mundial. La sexta cumbre tuvo lugar en Fortaleza, en el noreste de Brasil en julio de 2014. En muchos aspectos, los BRICS reúnen a Brasil con los países latinoamericanos del Pacífico, y con otros países en etapas de desarrollo marcadamente diferentes, tales como China, India, Sudáfrica y la Federación Rusa. Un rango amplio de presidentes de otros países sudamericanos fue invitado a esa sexta cumbre, desde Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Perú y Bolivia hasta Venezuela, Guayana y Surinam. Rusia inició los contactos extendiendo una invitación a Argentina a afiliarse con los BRICS.²²

Aunque la cumbre de julio de 2014 buscó señalar una ruta diferente a la de las potencias occidentales, los intereses distintos de los miembros de BRICS se manifestaron claramente. Cuatro de los miembros se enfrascaron en sus problemas económicos internos, mientras que sólo China resultó el más destacado e influyente (*The Guardian* 2014b). Su capacidad de jugar un papel particular se mostró, por ejemplo, en sus relaciones con Australia, uno de los principales aliados de Estados Unidos en la zona del Pacífico occidental. Xi Jinping ya se había familiarizado con Australia en 2013 antes de llegar a ser jefe supremo, cuando impresionó a la prensa australiana bosquejando sus dos objetivos políticos principales: doblar el PBN y el ingreso per cápita hacia el año 2020 y establecer a China hacia 2050 como uno de los países más avanzados en términos políticos y económicos. En la actualidad, China es el principal socio comercial de Australia, sobrepasando por mucho el valor del comercio con Estados Unidos. Teniendo en cuenta esta relación, se fundó en 2014 el Australia-China

²² Ver www.brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/214-sixth-brics-summit-fortaleza-declaration.

Relations Institute, y una serie de acuerdos comerciales fueron firmados durante la visita oficial de Xi Jinping a ese país en noviembre del mismo año (*Le Monde Diplomatique* 2015).²³

Con respecto a Rusia, la visita del presidente Vladimir Putin a La Habana en junio de 2014 intentó reanudar la antigua proximidad de los gobiernos cubano y ruso, que se remonta a la época soviética. Putin anuló el total de US\$ 35 billones de la deuda a la ya cesada Unión Soviética. La visita desde Venezuela de Xi Jinping, el mes siguiente, reanudó el interés chino en Cuba. Xi Jinping reafirmó el apoyo de largo plazo de China a Cuba. En ambos casos, parte de la explicación de las visitas a tan alto nivel fue el deseo de mostrar a Estados Unidos la presencia de dos potencias rivales en el Caribe y tan cerca de sus propias costas (*LatinNews* 2014c).²⁴ A su vez, en su visita de julio de 2014, Xi Jinping ofreció un empréstito de US\$ 4 billones al gobierno venezolano de Nicolás Maduro a cambio del envío de petróleo crudo.²⁵ En términos financieros, la anulación de la deuda de Cuba a Rusia resultó más que simbólica. Sin embargo, no impidió al gobierno cubano, a mediados de diciembre de 2014, llegar a un acuerdo diplomático con Estados Unidos. El restablecimiento de relaciones diplomáticas después de 52 años de ruptura manifestó una flexibilidad insospechada hasta este momento entre las dos partes. A pesar de que pone fin al aislamiento de Cuba, priva a Rusia de su antigua posición de virtual protector de la isla (*The Independent* 2014).

6. La creciente importancia del *Pacific Rim*

La desintegración de los antiguos imperios europeos en Asia del Sur y el Sudeste Asiático dio ocasión al crecimiento de nuevas potencias en la segunda mitad del siglo XX, como India, Malasia, Singapur e Indonesia, así como también al Japón democrático de posguerra. Los dos antiguos dominios británicos, Australia y Nueva Zelanda, completaron ese grupo de nuevos Estados que no existieron en su forma actual en los siglos pasados. Cuando se toma en cuenta el rango de países de

²³ Un 85% de las exportaciones australianas van a China.

²⁴ Putin canceló un 90% de la deuda de Cuba, que se remontaba a la época de la Unión Soviética.

²⁵ En la misma visita a América Latina, Xi Jinping ofreció un empréstito de US\$ 11 billones al gobierno argentino a cambio de productos comestibles.

la ribera oriental del Pacífico, desde Canadá hasta Chile, se ve el verdadero cuadro completo del *Pacific Rim*, y se advierte inmediatamente la complejidad de intereses y culturas que coexisten entre ellos. Esto quiere decir que cualquier tensión o rivalidad entre Estados Unidos y China en el futuro tendrá que tomar en cuenta estos otros factores e intereses en juego.

Efectivamente, este proceso comenzó cuando los países del Sudeste Asiático y el lado occidental del Pacífico formaron la ASEAN (Association of South-East Asian Nations) en Bangkok, en agosto de 1967. Su primera cumbre tuvo lugar en Bali en febrero de 1976. Durante la década de 1990, los diez países que conformaban la ASEAN²⁶ empezaron a preocuparse de la cuestión de la libre navegación por el mar de China del Sur. Sin embargo, el quiebre económico en 1997 de los ‘Tigres’ del Sudeste Asiático, incluido Japón, condujo a una pérdida de interés en esa zona por parte de Estados Unidos y la Unión Europea. En la década siguiente, Estados Unidos se preocupó más del Medio Oriente, hasta 2008, cuando, primero Robert Gates, Secretario de Estado, y luego Hilary Clinton, en el mismo puesto en el año siguiente, recordaron que el reclamo por parte de China de controlar gran parte de dicho mar era inaceptable. En julio de 2009, Estados Unidos adhirió a la ASEAN, que en ese momento también incluyó a China, Japón, Rusia e India. Aunque no había de ninguna manera unidad de sentimiento y perspectiva entre los miembros de la ASEAN, los de la orilla del Pacífico dieron la bienvenida a Estados Unidos para contrabalancear a China. Desde 2011, la administración Obama ha buscado redefinir la política estadounidense en favor de otorgar un mayor peso a la zona del Pacífico, ampliando la anterior política de la administración de utilizar a India como contrapeso de China. Sin embargo, ni la India ni los otros países (excepto Australia) intentaron alinearse con Estados Unidos en un sistema de alianza política o militar (Hayton 2014, Kaplan 2014).²⁷ China, por su parte, tiene un acuerdo de libre comercio con la ASEAN desde 2010 (Evan Ellis 2009).

Otra organización supranacional, la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), comprende también a los países de la orilla orien-

²⁶ Estos eran: Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunéi, Camboya, Laos y Birmania.

²⁷ Ver también Mallet (2000).

tal del Pacífico. Ésta fue establecida en Canberra, en noviembre de 1989, bajo la iniciativa del gobierno australiano, y comprende un total de 21 Estados²⁸ del *Pacific Rim*, con su secretaría en Singapur. Esta organización creció durante la década de 1990 y fue así como en 1991 incorporó a China, a México en 1993, a Chile en 1994, a Perú en 1998 y a Vietnam y Rusia también en este último año. En muchos aspectos, esta organización representa primordialmente los intereses comerciales más que los de otros sectores de la sociedad, como por ejemplo, la población trabajadora. Al mismo tiempo, ha proyectado un programa de cooperación técnica, el mejoramiento del nivel de la educación y la creación de condiciones favorables para la inversión por parte de los Estados miembros. Progresivamente, los miembros de la APEC redujeron las barreras arancelarias durante las décadas de 1990 y 2000. Una serie de reuniones anuales de los 21 miembros actuales han tenido lugar cada noviembre en las ciudades principales del *Pacific Rim*, por ejemplo en Auckland en 1999, Shanghái en 2001, Los Cabos (México) en 2002, Santiago en 2004, Hanói en 2006, Lima en 2008 (proyectada ahí también para el 2016) y Vladivostok en 2012. Los próximos encuentros serán en Manila en 2015 y nuevamente en Hanói en 2017.²⁹

Varios países latinoamericanos del litoral del Pacífico –Chile, Perú, Colombia y México– consideraron formar en diciembre de 2010 una organización particular llamada Alianza del Pacífico (AP), concebida como una asociación distinta de ALBA (en que participaron Ecuador y Nicaragua) y Mercosur. Esta alianza fue formalmente constituida en junio de 2012. Se reunieron los dirigentes políticos por primera vez en Lima en abril de 2011 y luego en Mérida (México) en diciembre de 2011. Este grupo logró integrar sus mercados de divisas –un objetivo ya previsto desde 2009 y que está funcionando desde mayo de 2011– y sumó la participación de México desde 2014. Esto ha facilitado la inversión mutua de capitales en las empresas de los países miembros. Los objetivos de la AP fueron definidos en Antofagasta,

²⁸ Estos países son: Australia, Brunéi, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia, Estados Unidos, Taiwán (China-Taipei), Hong Kong, China, México, Papua (Nueva Guinea), Chile, Perú, Rusia y Vietnam.

²⁹ Ver www.apec.org. Nueva Zelanda fue uno de los primeros miembros. Colombia, Costa Rica y Ecuador han expresado también su deseo de adherirse. India fue admitido como observador (pero no como miembro) en noviembre de 2011.

en junio de 2012, y consisten en la libre circulación de productos, servicios, capital y población, por un lado, y en la promoción de los intercambios comerciales con los países del otro litoral del Pacífico, por otro. En enero de 2013, ya había observadores oficiales de países como Japón, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, como también de Guatemala, Costa Rica y Panamá. La AP ha invitado a la ASEAN a actuar también como observador. Sin embargo, las exportaciones desde Mercosur hasta Asia Pacífico resultaron un 23% mayor que las de la AP (*Latin American Newsletters* 2013a).³⁰ México presidió la quinta reunión en junio de 2014, instancia en que la presidenta Michelle Bachelet de Chile, en su segundo mandato, llamó la atención sobre la posibilidad de que la AP y Mercosur convergieran de alguna forma, propuesta que recibió el apoyo de los presidentes Peña Nieto de México y Juan Manuel Santos de Colombia. El proteccionismo y el alto nivel de inflación en Argentina podrían ser un obstáculo al éxito de un proyecto de ese tipo (*LatinNews* 2014b).

A pesar de la formación de estas organizaciones supranacionales destinadas a la cooperación fiscal y comercial (con la consecuente mayor facilitación de inversiones), ninguna ha estado ajena a controversias. Quizás la más sobresaliente sea el desarrollo propuesto para el TPP (Trans-Pacific Strategic and Economic Partnership). Esta agrupación se conformó inicialmente en Wellington, en julio de 2005, entre Nueva Zelanda, Singapur y Chile. Se extendió en los años siguientes a otros países de la zona, incluyendo a Brunéi en el mismo año, a Australia, Vietnam y Perú en 2008, a Canadá y México en 2012, y a Japón y Estados Unidos en 2013 (con varias otras naciones expresando interés en afiliarse). Sin embargo, Japón y Estados Unidos continúan siendo dos países que, como la Unión Europea, más protegen su propia agricultura. Representantes de los doce miembros del TPP se reúnen regularmente, tal como ocurrió en Santiago de Chile en febrero de 2011 y en Lima en octubre de 2011 y mayo de 2013, pero manifestaciones opuestas a sus objetivos y métodos han ocurrido; por ejemplo, en Auckland, en diciembre de 2012 y en marzo de 2014. Se ha criticado

³⁰ La política de libres movimientos de poblaciones implica el ajuste de las visas, en especial respecto de las de los hombres de negocios. México y Chile son al mismo tiempo miembros de la OCDE. En 2013, la tasa de crecimiento de Perú fue estimada en 6,3%, el más alto de América Latina, seguida de la de Chile (5,5%), Colombia (4,8%) y México (3,5%-4%).

al TPP por ser simplemente otra expresión de la ideología neoliberal que promueve los intereses de grandes corporaciones privadas, amenazando así el estatus y los niveles de sueldo de los trabajadores, y potencialmente dañando los sistemas de salud a causa del aumento de los precios por parte de las compañías farmacéuticas. Al mismo tiempo, el tratado contiene la controversial prohibición respecto de que las corporaciones privadas puedan demandar a los gobiernos ante los tribunales contra cualquier intento por parte de ellos de reducir las al control público (*LatinNews* 2014a).³¹

En estos últimos años, que coinciden con el segundo mandato del presidente Obama (2013-2017), la prensa empezó a comentar sobre una nueva orientación de la política exterior estadounidense hacia la cuenca del Pacífico. Es muy verosímil que la reorientación haya estado motivada por una combinación de razones comerciales y estratégicas. Ciertamente, la primera consideración no cesó de ser el auge de China en esa zona, como también en África y América Latina.³² El corolario fue la reducción de la atención dedicada a Europa y al Medio Oriente, que preocupó a las presidencias de George Bush (1989-1993), Bill Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009). Estados Unidos rehusó involucrarse en Mali y Libia. Además, resistió la presión para intervenir en el conflicto en Siria, y sólo en julio y agosto de 2014 Obama autorizó la intervención aérea contra el movimiento ISIS (o ISIL),³³ que reclama la formación de un nuevo califato teóricamente correspondiente al antiguo territorio de los omeyas y abasíes. Las

³¹ Cuando se abarcó el tema de la unión de NAFTA con el TPP en una discusión entre los jefes de gobierno de Canadá, Estados Unidos y México, el 19 de febrero de 2014, el comentario fue: "Para aquellos que creen que el crecimiento económico del siglo XXI será dirigido por los países del *Pacific Rim*, el TPP es una perspectiva potencialmente muy interesante[...] Pero el tono fue cauteloso, ya que el presidente Obama enfrenta en la actualidad una fuerte oposición del Congreso hacia los miembros estadounidenses del TPP; una oposición que en su mayoría proviene de su propio Partido Demócrata, preocupado como está del impacto en el empleo y el medio ambiente" (*Le Monde Diplomatique* 2014b: 12). El TPP puede compararse con el proyectado TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), del cual la Comisión Europea aprobó la negociación en junio de 2011, en el caso de la integración de la economía estadounidense con la Unión Europea –acuerdo poco conocido o comentado en Europa, pero también controvertido. Ver *The Guardian* (2014a).

³² Obama anunció la nueva estrategia estadounidense en un discurso al Parlamento de Australia en Canberra el 17 de noviembre de 2011 (*Le Monde Diplomatique* 2015).

³³ ISIS o ISIL: las variantes de la nomenclatura se remontan a 2013; ISIS significa Islamic State of Iraq and Syria (o al Sham, es decir, en árabe toda la zona entre el Mediterráneo y Mesopotamia, incluidos Anatolia y Egipto). ISIL significa Islamic State of Iraq and the Levant. El movimiento resultó de una ruptura con al-Qaeda y consiste en una insurrección fundamentalista sunní o yihadista contra los occidentales y los Estados islámicos existentes. Actualmente, la prensa en español se refiere a este grupo simplemente como EI (Estado Islámico).

crisis de mediados de 2014 en Ucrania e Irak/Siria amenazaron con arrastrar a la nación norteamericana de nuevo a esas zonas. Al menos en términos teóricos, el enfoque en la cuenca del Pacífico implicó que la tesis ‘atlanticista’ estaba menguando.³⁴

En su discurso al Parlamento australiano en 2012, Obama afirmó que Estados Unidos es y siempre será una nación del Pacífico y que, en consecuencia, intentaría jugar un papel más activo en esa zona. Como la verdadera significación de sus palabras no quedó clara, cabe preguntarse, ¿su discurso puede interpretarse como simple retórica o es el resultado de una nueva distribución de fuerzas en esa parte del globo? El secretario de Defensa en la primera administración de Obama, Leon Panetta, estimaba en junio de ese mismo año que un 60% de la Marina estadounidense estaría establecida en aguas del Pacífico para 2020.³⁵

Vale la pena señalar también que, en el caso del gobierno de Peña Nieto de México, el término del monopolio de la producción del petróleo que la compañía estatal de Pemex gozaba desde la nacionalización de 1938, ha abierto la posibilidad a la entrada de compañías privadas. Al mismo tiempo, Pemex está orientando sus mercados hacia Asia, respondiendo a la demanda de India, Japón y China, miembros de la ASEAN; es decir, exportando sus productos desde los puertos del Pacífico. Los ejemplos de la inversión china en Brasil y el interés chino en el petróleo venezolano sugieren la posibilidad de inversiones chinas en los sectores privatizados de la industria de hidrocarburos mexicanos (*LatinNews* 2013, 2014d).

³⁴ El Presidente Obama evidentemente tomó muy en serio la reunión de los presidentes latinoamericanos en la VI Conferencia Cumbre de las Américas en Cartagena el 15 de abril de 2012, puesto que estuvo presente durante todas las sesiones, una situación sin precedentes. Sin embargo, la conferencia cerró sin una declaración conjunta, debido a las disensiones entre los diferentes mandatarios. Ausentes estuvieron los presidentes Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua); es decir, ALBA no tuvo representación. Sin embargo, la conferencia rechazó los esfuerzos continuos por parte de Estados Unidos de aislar a Cuba. La próxima conferencia tendrá lugar en Panamá en 2015 (*LatinNews* 2012).

³⁵ Darwin, capital de los Northern Territories de Australia, se convertirá prácticamente en una base naval estadounidense. Los focos del poder naval estarán en Filipinas y Singapur, es decir, próximos al mar de China. El papel de Japón en ese escenario no es suficientemente claro: una presencia más activa en la geopolítica del Pacífico necesitaría un cambio drástico en la Constitución del país y una salida significativa de la política externa practicada desde la gran derrota del Imperio japonés en agosto de 1945. A su vez, vale la pena recordar la decisión adoptada por el gobierno de Nueva Zelanda en relación a rehusar las armas nucleares en su suelo, medida que le costó el cese de la cooperación de Estados Unidos con respecto a la inteligencia en 2009.

De todos modos, resulta claro que al régimen comunista chino no le interesa en nada exportar el comunismo a América Latina, tal como en el pasado lo hiciera la Unión Soviética.

7. Comentario final

La predominancia de Estados Unidos en América Latina llegó a ser evidente cuando desplazó a las potencias europeas, sobre todo a Gran Bretaña, particularmente a partir de la década de 1890. Los dos desarrollos de mayor trayectoria en la geopolítica latinoamericana en la última parte del siglo XX y principios del XXI, han sido: la crecida integración en organizaciones supracionales fuera del subcontinente y la participación de China en sus relaciones comerciales exteriores. No obstante, sería algo arriesgado argumentar que la ASEAN representa una organización en la cual los objetivos chinos se privilegian y que el TPP representa los de Estados Unidos. En realidad no es así, porque en ambos tratados los intereses de los otros países están resguardados por la capacidad de éstos de contrabalancear los de las potencias predominantes.

Es evidente que en las dos últimas décadas el subcontinente iberoamericano ha pasado de un aislamiento, impotencia y fragmentación a ser uno de los focos principales de la política internacional. Al mismo tiempo, el tutelaje ejercido en el pasado por Estados Unidos ha ido en retroceso, y el grado de subordinación ha disminuido hasta el punto de que varios países se comportan como actores independientes en la política mundial, sobre todo Brasil. El rango de asociaciones supranacionales a las que pertenece un gran número de Estados latinoamericanos es impresionante, ligándose, en términos económicos (más que políticos), con centros de poder rivales a Estados Unidos, particularmente con China. Esto no significa, empero, una oposición directa contra la nación estadounidense, con la cual la mayoría de los Estados mantienen relaciones cordiales en materias culturales y continentales. La diferencia con el pasado es que no se sienten obligados o presionados a seguir la línea política determinada en Washington DC. Esto no implica un alineamiento político o militar con China, a pesar de su penetración comercial y financiera en el subcontinente y

su búsqueda de materias primas, como el petróleo, el cobre o productos comestibles. Aun insistiendo en este punto, observamos que la intensificación de esta relación económica se expresa en el intento de mejorar la infraestructura hasta el punto de que ha atraído progresivamente a los países del subcontinente hacia el Pacífico; esto se aplica incluso para países como Venezuela y Brasil, tradicionalmente orientados hacia el Atlántico y su propio interior.

Ante todo, como panorama general, hay que tener en consideración las cinco tendencias significativas que se manifestaron a comienzos de 2015: la recuperación de la economía estadounidense, el estancamiento de las economías de la Eurozona y Japón, la caída del precio del petróleo, las señales de una retardación de la economía de China, el colapso del rublo ruso y la contracción de la economía de este último país.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E. 2014. Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50 (septiembre), 195-208.
- Aitken, R. 2004. Carlos Salinas de Gortari (419-59). En Fowler, W. (coord.), *Presidentes mexicanos*. México DF: INERM.
- Banco de Desarrollo de América Latina y Flacso 2014. Panorama político y económico de las relaciones entre América Latina y China. Boletín (febrero-septiembre), 6-9, 15-21, 24.
- Bloomberg News 2014. *Bloomberg News*, 12 de diciembre 2014.
- Brown, M. (ed.) 2008. *Informal Empire in Latin America. Culture, Commerce and Capital*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Bulmer-Thomas, V. 1987. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V. 1994. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cameron, M.A. y Hirschberg, E. (eds.) 2010. *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder, COL. y Londres: Lynne Rienner Pub.
- Cárdenas, E. 1996. *La política económica en México, 1950-1994*. México DF: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Cervo, A.L. y Bueno, C. 1992. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editoria Ática.
- Dabène, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Domingo, P. 2009. Evo Morales, the MAS, and a Revolution in the Making. En Grugal, J. y Ruggirozzi, P. (eds.), *Governance after Neo-liberalism in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Evan Ellis, R. 2009. *China in Latin America. The Whats and the Wherefores*. Boulder, COL. y Londres: Lynne Rienner Pub.
- Faust, J. 2004. Latin America, Chile and East Asia: Policy Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies* 36, 743-70.
- Fernández Jilberto, A.E. y Hogenboom, B. (eds.) 2010. *Latin America Facing China. South-South Relations beyond the Washington Consensus*. Nueva York y Oxford: Berghahn Books.
- Filho, L.V. 1959. *A vida do Barão do Rio Branco*. Río de Janeiro: Olympio.
- Fowler, W. (coord.) 2004. *Presidentes mexicanos*. México DF: INERM.
- Gardini, G.L. 2012. *Latin America in the Twenty-First Century. Nation, Region, and Globalization*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Gardini, G.L. y Lambert, P. (eds.) 2011. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Gomes Saraiva, M. 2011. Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice. En Gardini, G.L. y Lambert, P. (eds.), *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Halligan, L. (2015). A Year Marking Return of an Old World Order. *The Sunday Telegraph*, 4 de enero 2015, B4.
- Hayton, B. 2014. *The South China Sea. The Struggle for Power in Asia*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Hunter, W. 2010. *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International New York Times* 2014. *International New York Times*, 2 de diciembre 2014.
- Kaplan, R.D. 2014. *Asia's Cauldron. The South China Sea and the End of the Stable Pacific*. Nueva York: Random House Trade Paperbacks.
- LatinNews* 2012. Daily Report 2012. *Latin American Newsletters*, 16 de abril 2012, 1-2, 8.
- LatinNews* 2013. Latin American Regional Report: Mexico and NAFTA. *LatinNews*, febrero 2013, 1-3.
- LatinNews* 2014a. Latin American Regional Report: Mexico and NAFTA. *LatinNews*, marzo 2014, 9-10.
- LatinNews* 2014b. Latin American Regional Report: Mexico and NAFTA. *LatinNews*, julio 2014, 1-2.
- LatinNews* 2014c. Latin American Regional Report: Caribbean and Central America. *LatinNews*, agosto 2014, 5, 9.
- LatinNews* 2014d. Latin American Regional Report: Mexico and NAFTA. *LatinNews*, octubre 2014, 10.
- Latin American Newsletters* 2013a. Outlook for the Pacific Alliance (Special Insight Paper). *Latin American Newsletters*, marzo 2013, 1-6.
- Latin American Newsletters* 2013b. Nicaragua's Inter-Ocean Canal (Special Insight Paper). *Latin American Newsletters*, mayo 2013.
- Le Monde* 2011. *Le Monde*, 15 de junio 2011, 14.
- Le Monde Diplomatique* 2012. *Le Monde Diplomatique* (versión inglesa), N° 1212, diciembre 2012, 6-7.
- Le Monde Diplomatique* 2014a. *Le Monde Diplomatique* (versión inglesa), N° 1409, septiembre 2014, 8-9.
- Le Monde Diplomatique* 2014b. *Le Monde Diplomatique* (versión inglesa), N° 1410, octubre 2014, 12.

- Le Monde Diplomatique* 2014c. *Le Monde Diplomatique* (versión inglesa), N° 1412, diciembre 2014, 10.
- Le Monde Diplomatique* 2015. *Le Monde Diplomatique* (versión inglesa), N° 1501, enero 2015, 12.
- Levathes, L. 1994. *When China Ruled the Seas. The Treasure Fleet of the Dragon Throne, 1405-1433*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Mallet, V. 2000. *The Trouble with Tigers. The Rise and Fall of South-East Asia*. Londres: HarperCollins Business.
- Marichal, C. 1989. *A Century of Debt Crisis in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton: Princeton University Press.
- McCann, Jr., F.D. 1973. *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*. Princeton: Princeton University Press.
- McRae, H. 2006. *The Independent*, 27 de mayo 2006, 31.
- Miller, R. 1993. *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Rodrigues, J.H. 1964. *Brasil e África outro horizonte*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Roett, R. 2003. Brazil's Role as a Regional Power. En Roett, R. y Paz, G. (eds.), *Latin America in a Changing Global Environment*. Boulder, COL. y Londres: Lynne Rienner Pub.
- The Daily Telegraph* 2014. *The Daily Telegraph* (versión inglesa), 22 de septiembre 2014, B6.
- The Guardian* 2014a. *The Guardian*, 5 de noviembre 2014, 37.
- The Guardian* 2014b. *The Guardian*, 12 de noviembre 2014, 35.
- The Guardian* 2015. *The Guardian*, 21 de enero 2015, 1, 14-15, 18-19.
- The Independent* 2006. *The Independent*, 27 de mayo 2006, 31.
- The Independent* 2014. *The Independent*, 18 de diciembre 2014.
- The New York Times* 2012. Brazil Pushes to Extend its African Frontier. *The New York Times*, 7 de agosto 2012, 5.
- The Sunday Times* 2014. *The Sunday Times*, 26 de octubre 2014, 35.
- The Times* 2014. *The Times*, 10 de diciembre 2014.
- Time* 2014. *Time*, 17 de noviembre 2014, 20-25.
- Weyland, K., Madrid, R.L., y Hunter, W. (eds.) 2010. *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

Por favor lea estas instrucciones cuidadosamente y sígala estrictamente para asegurarse de que la publicación de su artículo sea lo más eficiente posible. Los editores se reservan el derecho de devolver los manuscritos que no sigan estas instrucciones.

Todo el material requerido para la publicación en *Economía y Política* debe ser enviado por email a la revista *Economía y Política* (economiaypolitica@uai.cl). Los trabajos remitidos para su publicación deben ser originales, no publicados con anterioridad en algún otro idioma y no deben estar bajo revisión para publicación en alguna otra revista chilena o extranjera. Si el artículo es aceptado no puede ser posteriormente publicado en otra publicación seriada. Si los artículos incluyen figuras, tablas o materiales previamente publicados que escapen a las normas de citación científica, se deben obtener los permisos de uso de propiedad intelectual con anterioridad al envío a la revista.

INSTRUCCIONES GENERALES

Los artículos podrán tener una extensión de entre 8.000 y 12.000 palabras. Esto incluye la totalidad del artículo: título del artículo, autor/es, resumen en español e inglés, palabras clave en español e inglés, nota de autor/es, notas de agradecimiento, notas en general, cuerpo de texto y bibliografía utilizada. Los artículos deben estar claramente escritos en español o inglés, y deben ser remitidos en formato electrónico en hoja tamaño carta con márgenes de 25mm en la parte superior e inferior y 31mm en los costados, en fuente Times New Roman, cuerpo 12, espaciado 1,5, tanto en cuerpo de texto como en notas y citas.

Los autores deben enviar un único archivo con el manuscrito completo (primera página, resumen/*abstract*, palabras clave/*keywords*, texto, figuras). Esto facilita el proceso editorial y ahorra tiempo a los árbitros. Se debe aplicar esto tanto a la versión original como a cualquier reenvío posterior. Textos y figuras deben ir después de la bibliografía y ser referidos en el texto bajo la indicación: 'Insertar Figura N° / Tabla N° aquí'. Use nombres de archivo breves cuando grabe su documento para envío y evite caracteres especiales, símbolos, puntuaciones y otros que puedan interferir en la lectura del archivo.

La revista emplea sistema de referencias dentro del texto con bibliografía al final. Reduzca al máximo las notas a pie de página en su texto. En caso de ser alguna imprescindible, use el sistema automático de notas de Word, sitúe la indicación de nota después de la puntuación y emplee en ellas las mismas normas de referencia. Evite el uso de subrayados, itálicas, negritas o comillas para poner énfasis en sus frases. Itálicas sólo deben aplicarse en títulos de publicaciones o para expresiones en idiomas extranjeros; negritas sólo para títulos de secciones; comillas dobles sólo para citas textuales en el cuerpo del texto; comillas simples sólo para destacar determinados conceptos; el subrayado no se aplica en ninguna situación. No indexe ningún párrafo, salvo las citas textuales de más de 40 palabras como se indica más abajo.

Antes de enviar su artículo a revisión elimine del cuerpo del texto cualquier indicación que pueda señalar una relación a la autoría del texto, del/los autor/es. *Economía y Política* emplea el sistema de revisión anónima de pares (dos evaluadores por artículo). Cualquier referencia al/los autor/es que aparezca en el texto, será causal de eliminación del artículo del proceso de revisión. En el caso excepcional de alguna autocitación, el/los autor/es deberá/n referirse a sí mismo/s como ‘(Autor 1 Año)’, ‘(Autor 2 Año)’, etc., y no incluirse en la bibliografía.

PÁGINA DE INICIO

La primera página del artículo deberá contener el título del mismo y centrado bajo éste, el nombre del/los autor/es con su primer nombre y un único apellido (no se aceptarán nombres artificialmente compuestos del tipo ‘Raúl Rojas-Artiagoitia’ o similares). Además se deberá proveer de un *header* de menos de 40 caracteres.

Sólo se indicarán los datos de contacto del/los autor/es principal/es. Una nota a pie de página con asterisco (*) deberá indicar Centro o Departamento al que pertenece, Universidad y su email institucional. Luego de esto se pueden escribir los agradecimientos generales o financiamientos asociados a la investigación del artículo.

Bajo el/los autor/es debe incluirse un resumen en español de no más de 300 palabras. El resumen debe ser comprensible para los lectores antes de haber leído el artículo. Allí, cualquier referencia o cita debe ser evitada. Es de vital importancia que el resumen refleje el problema central y conclusiones del artículo. Puede indicar también el tipo de metodología de investigación empleada si esto viene al caso. El *abstract* en inglés debe ser una traducción del resumen en español. Se solicitan también cinco palabras clave, en español e inglés, que reflejen el contenido del artículo. Recuerde que estas palabras clave son los identificadores de su artículo; de ellas depende que éste pueda ser encontrado en los temas de investigación afines.

REFERENCIAS

La revista *Economía y Política* emplea el sistema de referencias incluido en el texto y la bibliografía al final. En el texto, cada referencia debe ser indicada con su autor y año, así como debe incluirse el número de página citada si se trata de una cita textual.

Las citas dentro del texto iguales o menores a 40 palabras deben ir entre comillas dobles y al final (Autor Año: Página). Ej.: (Smith 2013: 235); si la cita emplea dos páginas: (Smith 2013: 235-6). Si el nombre del autor se escribe en el texto, sólo año y número de página son necesarios entre paréntesis. Ej. “Como sostiene A. Smith (2013: 235-6)...”. En estos casos, cualquier puntuación va después de la referencia. Igualmente, cuando los autores se nombran en el texto, indique la primera vez su inicial y su apellido; luego emplee sólo su apellido.

Cuando las citas son mayores a 40 palabras, éstas deben ir sin comillas con margen interno de 10mm (además de los márgenes de la página), tanto al lado izquierdo como al derecho. Estos pasajes no se deben subrayar ni poner en *italica*. El punto final va luego de concluida la cita textual. Después de ello se introduce

la referencia bajo la forma (Autor Año: Página), al igual que en el caso anterior. Después de la referencia no hay puntuación.

Emplee las siguientes indicaciones para situaciones puntuales:

- Separe las publicaciones del mismo autor con comas. Ej. (Marx 2001, 2003, 2010).
- Separe distintos autores en una misma referencia con comas. Ej. (Smith 2013, Marx 2010, Hobsbawm 2010).
- Distinga obras de un mismo autor o archivo y de un mismo año con letras correlativas. Ej. (Hobsbawm 2011a, 2011b). Ponga atención en que la forma (Hobsbawm 2011, 2011a, 2011b) es incorrecta. Si la obra citada no tiene año, sustituya año por s/f. Si cita más de una obra del mismo autor o cita la misma fuente de archivo sin año, agregue letras correlativas entre paréntesis cuadrado. Ej. (AHA s/f[a], s/f[b]).
- Para casos de más de un autor en referencia de texto emplee la siguiente forma: (Smith, Marx y Hobsbawm 2013). No use &.
- Para casos de más de tres autores emplee la siguiente forma: (Adorno et al. 2013), e incluya a todos los autores en bibliografía.
- No emplee indicaciones del tipo op.cit., ibid., idem, etc. Cada referencia debe ser señalada en su modalidad respectiva.
- Nunca use p. o pp. para la indicación de páginas. Éstas quedan reservadas para la sección de reseñas en la referencia a un único libro.
- Al indicar las páginas tanto en las referencias dentro del texto como en la bibliografía al final, elimine los dígitos de la decena que se repite. Ej.: (Vargas 2012: 423-5). Ponga atención en que la forma (Vargas 2012: 423-425) es incorrecta. Para indicar las fojas de fuentes de archivo utilizar numeración completa. Ej.: (AHA 1817: 271-275). Ponga atención en que la forma (AHA 1817: 271-5) es incorrecta.
- Organice la bibliografía en orden alfabético por apellidos. Los autores con más de una referencia deben ser ordenados por año, con la publicación más antigua (o s/f cuando exista) en primer lugar. En estos casos, repita el nombre de los autores. No emplee guiones.
- En los casos en que el argumento requiera indicar año original de publicación, hágalo del siguiente modo: (Marx 2010 [1963]).
- Títulos de libros, revistas y periódicos deben ir en *itálica* e indicar año. No use abreviaciones. Sólo archivos se abrevian.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet deben ir en texto normal (no en *itálica*). No se deben poner entre comillas simples ni dobles.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet en español, francés o portugués deben llevar mayúscula sólo en la primera palabra; en inglés, en todas las palabras con excepción de artículos o conjunciones; en alemán, en la primera palabra y en los sustantivos.

El formato para los diversos tipos de referencia bibliográfica es el siguiente:

A. Referencias de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Hegel, G.W.F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. y Engels, F. 2008. *The Manifesto of the Communist Party*. London: Pluto Press.

Smith, A. 2007. *The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House Ltd.

Luhmann, N. 1997a. *Die neuzeitliche Wissenschaften und die Phänomenologie*. Wien: Picus Verlag.

Luhmann, N. 1997b. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

B. Capítulos de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de capítulo de libro (páginas en libro). En Apellido del editor, Inicial nombre del editor (ed. o comp.), *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Bilbao, F. 1995. Iniciativa de la América (53-66). En Zea, L. (comp.), *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wetz, F.J. 1998. Die Begriffe Zufall und Kontingenz (27-47). En Graevenitz, G. y Marquard, O. (eds.), *Kontingenz*. München: Wilhelm Fink Verlag.

C. Artículos de revistas

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del artículo. *Nombre de la revista* volumen(número), números de página.

Ejemplos:

Askeland, G.A. y Bradley, G. 2007. Linking Critical Reflection and Qualitative Research on a Social Work Programme in Africa. *International Social Work* 50(5), 671-85.

Dowd, K. 2009. Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal* 29(1), 141-66.

McKinnon, K. 2007. Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation. *Annals of the Association of American Geographers* 97(4), 772-85.

D. Artículos de internet

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del material. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

Greenspan, A. 2010. Testimony of Alan Greenspan. Financial Crisis Inquiry Commission. Disponible en: <http://fcic.law.stanford.edu/hearings/testimony/subprime-lending-and-securitization-and-enterprises> [3 de febrero 2012].

FFIEC 2009. Community Reinvestment Act. Background & Purpose. Disponible en: <http://www.ffiec.gov/cra/history.htm> [21 de abril 2013].

E. Publicaciones periódicas de internet con y sin autor

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica* [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Sin autor: *Título de la publicación periódica* Año. Título del artículo [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

Habermas, J. 2012. Wir brauchen Europa! *Die Zeit* [Online, 8 de octubre]. Disponible en: <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas> [21 de abril 2013].

Batty, D. 2002. How the Other Half Lives. *The Guardian* [Online, 9 de agosto]. Disponible en: <http://society.guardian.co.uk/socialcarestaff/story/0,1141,771997,00.html> [9 de agosto 2002].

The Economist 2013. Beyer Gets the Boot [Online, 18 de abril]. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/education-chile> [19 de abril 2013].

F. Tesis y documentos de trabajo

Tesis: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de la tesis. Tesis (grado), Universidad.

Documentos de trabajo: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del documento de trabajo. Número, Institución que publica documento.

Ejemplos:

Lomné, G. 2003. Le lis et la grenade. Mise en scène et mutation imaginaire de la souveraineté à Quito et Santafé de Bogotá (1789-1830). Tesis (PhD), Université de Marne-la-Vallée.

Repetto, A. 2013. Vulnerabilidad y oportunidades: Los jóvenes inactivos de Chile. Working Paper 031, Universidad Adolfo Ibáñez.

G. Archivos

Fuentes con nombre: Sigla de archivo Año (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento, fecha exacta. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Fuentes sin año: Sigla de archivo s/f (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Ejemplos:

AGN 1815 (Archivo General de la Nación, Bogotá). Miguel Palatino a Morillo, 9 de diciembre 1815. Sección Archivo Anexo, Fondo Guerra y Marina, T. 132.

AGN s/f (Archivo General de la Nación, Bogotá). Sección Archivo, Fondo Historia, Anexo, T. 13.

RAH s/f[a] (Real Academia de Historia, Madrid). Copiador de las sentencias dictadas por el Consejo de Guerra Permanente. Colección Pablo Morillo, Leg. 9/7710.

H. Periódicos impresos

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Sin autor: *Título de la publicación* Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Ejemplos:

Henríquez, C. 1812. Prospecto. *La Aurora de Chile*, 12 de febrero 1812, 1.

El Zurriago 1827. Bustos. *El Zurriago*, N° 1, 16 de diciembre 1827, 3-4.

El Mercurio 2014. Debate en la Cámara. *El Mercurio*, 21 de octubre 2014, A3.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL

ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL

AVENIDA DIAGONAL LAS TORRES 2700,
EDIFICIO DE POSTGRADO
PEÑALOLÉN, SANTIAGO, CHILE



UAI
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO