

El Congreso Nacional de Chile y el proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América

The National Congress of Chile and the ratification of the Free Trade Agreement with the United States of America



Jaime Baeza Freer*
Miguel Ángel López Varas**

■ Resumen

La presente investigación muestra que el proceso de aprobación en el Congreso del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Chile no se discutió ni votó de acuerdo con los lineamientos de los partidos, sino de acuerdo con las opiniones personales sobre el país norteamericano y los intereses afectados por disposiciones específicas del tratado. También revela que la continuidad del espectro izquierda-derecha, la posición en favor o en contra de la pasada dictadura de Pinochet y el punto de vista individual respecto de la posición de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante la crisis anterior a la guerra con Irak, ni las opiniones o posiciones de política de los distintos parlamentarios durante la Guerra Fría, constituyen una variable explicativa importante. En cambio, sí lo son los electores representados por cada legislador en el eje rural-urbano, además de su

* Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile y Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE Chile, Email jbaezaf@u.uchile.cl. Recibido el 18 de mayo de 2015. Aceptado el 10 de septiembre de 2015

** Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Email: mlopez@u.uchile.cl

posición respecto de la globalización, en especial en función de su punto de vista sobre el libre mercado. Dicho esto, la presente investigación puede ser de utilidad para formarse una opinión sobre el futuro de las relaciones chileno-norteamericanas y las actitudes de la elite política hacia los Estados Unidos.

Desde el punto de vista metodológico, se elaboró una base de datos que incluye los registros de votación y las declaraciones de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, tanto en las comisiones como en el pleno. Esta incluye el partido político a que pertenecían y las opiniones expresadas en la sala, además de una muestra representativa de las declaraciones formuladas a la prensa nacional durante el período de aprobación legislativa.

PALABRAS CLAVE: Chile, libre comercio, Congreso de los Estados Unidos.

■ Abstract

This research shows that the legislative ratification process of the Free Trade Agreement between the United States and Chile was not discussed and voted according to party lines but personal opinions towards the North American nation and especial interests affected by particular clauses of the treaty. It also implied that the continuum in the spectrum left-right wing, position in favour or against the past Pinochet's dictatorship and the individual position towards the position of Chile in the United Nations Security Council during the pre-Iraq war crisis do not represent a significant explanatory variable, as well as previous opinions or political positions held by individual legislators during the cold war. However, relevant and significant explanatory variables are constituted by the constituencies represented by each legislator on the rural-urban axis plus position towards globalization are more relevant, especially in terms of position towards free markets. With this, this research can enlighten about the future of the Chilean-US relations and the attitudes of the political elite towards the United States. Methodologically it is build a database that includes the voting records and statements given by all members of the Chamber of Deputies and Senate at the committee and the floor. This includes the political party and every opinion expressed in the chamber and also a representative sample of statements released to the national press during the period of legislative ratification.

KEYWORD: Chile, free trade, United States Congress.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de su democratización, en la década de 1990, Chile puso en práctica un agresivo programa en el que se suscribieron 56 tratados de libre comercio con economías de todo el mundo, incluyendo México, Canadá, India, Australia, China y la Unión Europea. La actitud chilena en favor del libre comercio se vio impulsada por el apoyo de los principales partidos políticos representados en el Congreso y por la tolerancia de las asociaciones empresariales y otras organizaciones promercado del país. En ese contexto, no se han producido grandes diferencias entre las dos principales coaliciones representadas en el Congreso: la Concertación, de centro-izquierda gobernante, y la Alianza, de derecha. La primera adhirió al modelo económico neoliberal heredado del régimen militar, mientras que muchos de la segunda se contaron entre los principales promotores del sistema dentro del régimen.

Por otra parte, se había producido un verdadero traspaso entre los líderes de las asociaciones empresariales y el antiguo régimen. Como élite, las familias que constituían la aristocracia desde la época colonial abandonaron la política en los años noventa y reorganizaron su influencia en la sociedad mediante la propiedad de las principales empresas o su participación en el directorio de grandes compañías y asociaciones empresariales. En este sentido, sus intereses han estado representados en el escenario político

mediante la actividad de los partidos de derecha, sobre todo de la Unión Demócrata Independiente (UDI), domicilio político de la mayor parte del núcleo duro de reformadores económicos neoliberales, especialmente desde mediados de los años ochenta.

En ese contexto, el debate histórico sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) en el Congreso Nacional permitió que los miembros de la alianza de oposición expresaran una vez más su apoyo al libre mercado y al capitalismo como modelo económico, que permite obtener resultados a través de la apertura de los mercados y la eliminación de los subsidios y las bandas de precios para productos determinados.

Sin embargo, el presente trabajo revela que muchos de los diputados votaron en contra o no se pronunciaron favorablemente debido a una doble alianza: por un lado a nivel de electores, puesto que estos parlamentarios mantienen diversos vínculos con las organizaciones agrícolas pequeñas y medianas; mientras que por el otro están obligados a seguir defendiendo el sistema económico y su relación con las asociaciones empresariales más importantes, como la poderosa Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) o la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), entre otras.

Más allá del caso particular de la derecha, el estudio sostiene que las barreras ideológicas anteriores, propias de los días de la Guerra Fría, no afectaron la aprobación del tratado por la mayoría de los miembros de la centro-izquierda y de la izquierda de la

Cámara de Diputados. En realidad, el único voto en contra también representaba a una circunscripción agrícola. Sin embargo, muchos otros parlamentarios de la Concertación gobernante se abstuvieron o no asistieron a la sesión, más que nada para no aparecer vetando a su propio gobierno. También para contribuir a la idea de defender las bandas de precios y los intereses de los empresarios agrícolas medianos y pequeños de sus circunscripciones.

Por lo tanto, Chile constituye una posibilidad interesante en lo que se refiere a elegir casos de estudio. Se puede demostrar que la principal fuente del rechazo al TLC con Estados Unidos no fueron las barreras ideológicas o el rechazo de la globalización o el capitalismo, sino la protección de los subsidios, las bandas de precios y otras prerrogativas de las que disfrutaba la clientela política en los distritos electorales de todos los partidos políticos, en especial de la derecha, que históricamente ha tenido una presencia destacada.

Para comenzar, se describe la élite política y económica del país desde el fin del régimen de Pinochet, en 1990. A continuación se examina la composición de la Cámara de Diputados, su procedencia geográfica y la forma en que votaron el tratado. A partir de estos elementos se construyó un modelo de regresión logística, que puede explicar cuantitativamente las razones del rechazo o abstención en la votación del tratado. Se incluye una explicación de por qué el resultado no puede explicarse mediante un modelo

de actores con veto, puesto que más allá de la clara victoria del gobierno, que obtuvo la mayoría de votos en la Cámara de Diputados (86 votos de un total de sus 120 miembros), lo principal fueron las razones y la posición de quienes se oponían al tratado.

2. COMPOSICIÓN DE LA ÉLITE ECONÓMICA Y POLÍTICA DE CHILE Y SU INFLUENCIA EN EL RESULTADO HISTÓRICO

A partir de 1990, el proceso democrático chileno había dado muestras de altos niveles de estabilidad política y consenso en la aplicación de políticas públicas, que habían abierto aún más la economía y mejorado las condiciones de vida de la población. Además, en general todos los actores políticos están de acuerdo en que la economía de libre mercado y la democracia representativa son el sistema político-económico adecuado. Sin embargo, la relación entre los grandes empresarios y las autoridades públicas ha sido más problemática, ya que desde antes de 1990 la élite tradicional se benefició de él de tal manera, que se dijo que la colusión se explica por:

la existencia de relaciones de puerta giratoria entre los cargos ejecutivos y aquellos de las empresas, como sucedió en Chile durante la expansión de los grupos, o mediante los canales de acceso directo de que disfrutaba un número reducido de empresas (Schamis, 1999: 251).

Las pruebas reunidas por Schamis incluyen ejemplos concretos de numerosos ex funcionarios públicos que se beneficiaron directamente de los procesos de privatización iniciados a mediados de la década de 1980, bajo el gobierno autoritario de Pinochet. En realidad, a raíz del fin del régimen, los beneficiados con la participación en el directorio de las principales empresas y otros privilegios incluyen al ex ministro de Relaciones Exteriores, Hernán Felipe Errázuriz; a los ex ministros de Hacienda, Sergio de Castro y Jorge Cauas; el ex ministro de Minería, Sergio Valenzuela; el ex ministro del Trabajo y creador del sistema privado de pensiones, José Piñera, e incluso el ex yerno de Pinochet, Julio Ponce Lerou. Schamis señala que este proceso de privatización revela la existencia de un patrón colectivo en el que ex altas autoridades políticas lograron participar en los directorios y desempeñar otros cargos ejecutivos importantes, tanto antes como después de haber sido ministros u ocupado otros altos cargos ejecutivos (2002a: 63-65).

Más allá de lo descrito por Schamis, el autor recuerda un artículo publicado en el conocido semanario conservador chileno *Qué Pasa*, en 1992. El artículo revela cómo muchas de las más altas ex autoridades, en especial aquellas que habían desempeñado cargos con poder de decisión, formaron parte de los directorios de grandes y principales empresas.

Los directorios de las principales empresas son clubes seleccionados que unen a muchas personas capaces de

llevar a cabo las políticas públicas del Estado, como se demuestra con la gran presencia de ex ministros y personas, cuya reputación es conocida más allá de las fronteras nacionales del país. Prácticamente todos los responsables de la modernización económica de Chile tienen un asiento en esta hermandad. Sergio de Castro (Lan Chile: línea aérea), Carlos Cáceres (Compañía Chilena de Tabaco: el tabaco), José Piñera (Mantos Blancos: minería), Jorge Cauas (ENTEL: telecomunicaciones; CAP: hierro), Felipe Lamarca (Copec: distribución de petróleo y celulosa) y Fernando Léniz (Anagra y Soprope: ambos en la agroindustria), son algunas de la lista. Incluso algunos de ellos están en muchos directorios (*Qué Pasa*, 4 de mayo de 1992).

La cita refleja las diversas maneras en que ha variado la naturaleza de la relación entre la política y los negocios desde los años ochenta y durante los noventa. Mientras que antes era habitual que se aplicase una política de puerta giratoria entre un cargo político importante (Cámara, Senado o Gabinete) y el directorio de las empresas, tras el último período de redemocratización el panorama dio un vuelco espectacular. Se ha producido una migración sostenida de la política a los negocios. Al respecto, se construyó una base de datos para analizar el impacto del antiguo régimen y otros políticos del conglomerado a 10 años de iniciada la transición. La relación entre la élite política y el sector empresarial es de larga data y se remonta hasta antes de la dictadura. En este sentido, se realiza una correlación en que se contrasta el primer apellido de

las personas que figuran como miembros de los directorios considerados en la muestra, con los que aparecen en todos los períodos históricos, como se muestra en el Cuadro 1.

Las cifras anteriores permiten establecer dos conclusiones: en primer lugar, se observa un desplazamiento de

de apellidos que figuran en la lista de directorios del siglo XXI, con $\text{taub}_b = 0,205$ (P valor $< 0,001$) (Baeza, 2008).

En segundo lugar, la élite se desplazó desde el ámbito político hacia diversos cargos de poder. El hecho de que los sectores económicos privilegiados sabían cómo usar el poder des-

Cuadro 1
Correlación de apellidos que figuran en política y en directorios

PERÍODO	Kendall_taub
1828-1861	.118**
1861-1891	.071**
1891-1925	.030
1925-1932 ++	.056*
1932-1953	.006
1953-1973	-.087*
1973-1990 ++	.097**
1990-2006	.025

Fuente: Baeza (2008)

** P valor < 0.01

* P valor < 0.05

++ períodos no democráticos

la élite tradicional desde la política al control de las principales empresas del país. Al respecto, el restablecimiento de la élite que dominó el ámbito político en el último período no democrático fue la coalición de la élite tradicional con empresarios, tecnócratas y militares. Considerando, a efectos del presente estudio, la importancia del sector agrícola, vale la pena observar la lista de apellidos de los antiguos terratenientes chilenos que figuran en el censo agropecuario de 1854 (Bauer, 1975). De allí se desprende la existencia de una correlación importante con la lista

de bambalinas es propio del contexto de una economía abierta, en que hay menos intervención del Estado.

Su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones es tan grande como cuando participaba en el campo político. Para respaldar este argumento, Montero (1996) reunió numerosos testimonios sobre empresarios chilenos y sus actitudes frente a la política y la sociedad en el Chile post-Pinochet. Al respecto, de acuerdo con un testimonio, una diferencia muy clara fue que antes de recuperarse la democracia, los empresarios siempre recurrían

al gobierno en busca de beneficios. A partir de 1990, lo único que ha solicitado el sector privado se relaciona con las características del sistema que es preciso proteger, a saber: la propiedad privada, la libre empresa, la economía de mercado y la estabilidad de las normas macroeconómicas (1996: 290).

Por otra parte, los propios empresarios parecen haberse dado cuenta de sus nuevos poderes, al declarar que:

Tenemos una cuota de poder más grande para determinar el curso de los acontecimientos. Esto no es gratuito, no se debe a un amor súbito que se haya producido en la sociedad, sino por un cambio en la correlación de fuerzas internas. Hoy el poder está en mayor medida en nuestras manos (1996: 292).

Lo anterior se debió a que la vieja élite aristocrática conservó el poder económico, y a que en el siglo XX pudo trasladar al sector industrial el poder de que había disfrutado en su calidad de terrateniente, algo similar a lo estudiado por Barrington Moore respecto del caso británico a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX (1966). Como señal de conocimiento de la nueva era, más de 10 años después del fin del régimen, la mayoría de las personas que participaron directamente en la privatización de empresas públicas clave ocupaban cargos en su gestión. Podían entregar a otros el poder político ya que, como parte de la transición democrática y del pacto de consolidación, el sistema económico se mantuvo prácticamente incólume

gracias al acuerdo de las principales fuerzas políticas.

Por otra parte, los actores del ámbito político podían tener la seguridad de que las demandas externas de la élite terrateniente o industrial no interferirían en el futuro. Sin embargo, un tratado comercial, especialmente un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, alteraría de dos maneras diferentes el *status quo*: revelaría los bajos niveles del sentimiento antiestadounidense existentes a lo largo del espectro político y, lo que es más importante, tras una publicitada defensa del libre mercado, varios intereses locales y de la comunidad, especialmente de quienes representaban a grandes grupos conservadores y subsidiados relacionados con el sector agrícola tradicional. Por esta razón, viene al caso analizar la naturaleza de los TLC en general y también la razón por la cual el caso chileno puede ser tan especial en función de las actitudes que adoptaron los parlamentarios y los grupos de intereses durante el proceso de ratificación.

LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y EL TLC DE CHILE CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Se estima que la tendencia a adoptar el libre comercio es uno de los cambios más notables que ha registrado la economía mundial desde la década de 1980 (Milner, 1999). En varios países en desarrollo, la «carrera hacia el libre

comercio» (Rodrik, 1994) fue la política económica comúnmente aplicada y, desde luego, fue muy popular entre los países de América Latina (Baker, 2003). En ese contexto han surgido diferentes enfoques sobre la forma en que las instituciones políticas influyen en la política comercial. Por ejemplo, la idea de que sus grandes cambios generalmente han sido precedidos o acompañados de cambios en el régimen político (Rodrik, 1994: 69).

En los últimos decenios, se creyó que los gobiernos autoritarios eran más proclives a iniciar grandes reformas económicas. Sin embargo, la tendencia al libre comercio también ha coincidido con el movimiento mundial hacia la democracia. De hecho, varios autores consideran que la democratización abrió nuevas vías de apoyo a un comercio más libre, ya que gobiernos eliminaban las barreras comerciales para deshacerse de los grupos de interés y obtener mayor apoyo político (Milner y Kubota, 2005). La razón económica que explica la apertura de las economías obedece a la impresión de que las industrias exportables aumentan el empleo y producen una distribución más equitativa del ingreso que los regímenes proteccionistas (Edwards, 1995: 118).

¿Por qué los Estados se inclinan a firmar tratados de libre comercio? Esto se explica, en lo económico, por la reducción de las barreras. La mayoría de los estudios sobre los TLC abarcan la perspectiva de un solo país o bien se basan en un modelo de dos o más países. En este sentido, la mayor parte de

la bibliografía centrada en un solo país sigue la trayectoria de la formulación de la política pública y examina las decisiones adoptadas por los representantes de elección popular, los trabajadores y los grupos de presión (Brock y Magee 1978, Grossman y Helpman, 1992).

Lo escrito sobre la formulación de la política comercial, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, involucra dos etapas distintas de interacción estratégica. En primer lugar, un proceso inicial durante el cual la competencia política entre los diferentes actores de cada país determina las preferencias políticas del gobierno. La segunda etapa tiene lugar entre actores internacionales (Putnam, 1988).

Grossman y Helpman sostienen que ambas fases son interdependientes, ya que la segunda «establece los parámetros de la competencia política interna, mientras que el entorno político nacional limita las decisiones que pueden adoptar los gobiernos en el plano internacional» (1995b: 668).

La ciencia política centra la atención en el plano interno como factor clave de los acuerdos comerciales (Iida, 1993). Los gobiernos negocian con un actor internacional y, al mismo tiempo, responden a las presiones políticas de los intereses económicos y de los actores políticos. Asimismo, prestan alguna atención a lo que preocupa al ciudadano medio. Al respecto, Ásgeirsdóttir considera que «la fuerza de las explicaciones basadas en lo interno es que incorporan al sector privado, a los procesos políticos internos y a las instituciones que operan en la

formulación de las políticas» (2008: 11). En la misma línea de argumentación, Putnam (1988:437) sostiene que todos los países cuentan con un *win-set* propio (espacio de encuentro de intereses), que abarca todos los resultados de las negociaciones que lograrían la mayoría necesaria de los electores, simplemente votando a favor o en contra. El *win-set* adquiere importancia para llegar a un acuerdo cuando los intereses en juego se superponen, y las posibilidades de ello aumentan mientras mayores sean los *win-sets*. El tamaño de estos depende de la distribución del poder, de las coaliciones y preferencias internas, de las instituciones políticas nacionales y de las estrategias de los negociadores. Las restricciones internas sobre los negociadores podrían considerarse como una variedad de actores con veto. Si un actor con veto se niega a aceptar el nuevo acuerdo comercial, el *status quo* se mantiene.

Por lo tanto, los actores con veto son fundamentales para explicar la capacidad de influir que determinados agentes del ámbito político tienen en el resultado de una determinada decisión política. Al respecto, Tsebelis define a este tipo de actores políticos como:

Actores individuales o colectivos, cuyo acuerdo se requiere para modificar el *status quo*. De ello se desprende que para cambiar el *status quo* se necesita la decisión unánime de todos los actores con veto (2002: 19).

Según el autor, existen dos tipos principales de poder de veto que pue-

den afectar el resultado de la política que se discute. En primer lugar, están los vetos institucionales, que son los quórum necesarios para aprobar la decisión de política que exigen la Constitución o las leyes. En segundo lugar, hay actores con veto de partido, que son aquellos partidos políticos que, siendo parte de la coalición de gobierno, tienen que apoyar por mayoría la política propuesta (2002: 302).

En ese sentido, el actor con veto institucional no necesita ser parte de una coalición de personas dispuestas a aprobar o rechazar el cambio del *status quo*, mientras que en el caso de los segundos, adquiere importancia una mayoría de los partidos que apoyan al gobierno, de tal modo que una oposición mayoritaria haría fracasar la decisión. Este último caso es más importante en los partidos cuando existe un régimen parlamentario o cuando el partido o coalición del Presidente tiene mayoría en el Congreso. En el caso de Chile, en 2002-2003, durante la discusión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en la Cámara de Diputados, tenía mayoría la Concertación, coalición de gobierno de centro-izquierda.

Basándose en el trabajo de Tsebelis, Merkel presentó tres parámetros principales para estudiar la importancia de las variables independientes en la estabilidad y la movilidad del *status quo*, a saber: el número de actores con veto, la distancia ideológica y la cohesión interna de los actores colectivos con veto. El pleno potencial de veto se da combinando los tres parámetros (Mer-

kel, 2003), primero, en función de los actores institucionales con veto. En la Cámara de Diputados los parlamentarios pueden vetar las leyes especiales relacionadas con reformas o normas constitucionales (3/5 y 4/7 de quórum). Sin embargo, la aprobación de un tratado requiere mayoría simple y, por lo tanto, la oposición no puede bloquearla.

Otro actor institucional con derecho a veto es el Tribunal Constitucional, que puede vetar el proyecto si alguna de sus disposiciones o la totalidad del tratado viola la Constitución chilena. En el caso en estudio, este Tribunal cuestionó muchas de las disposiciones propuestas por el acuerdo. Por lo tanto, parece más pertinente examinar el proceder de los actores con veto partidista, que pueden encontrarse en la aprobación del Congreso. En este caso en particular, la decisión unánime de aprobar el texto propuesto provino de todos los grupos políticos integrantes de la Concertación, la coalición gobernante. Las únicas excepciones fueron los diputados Aguiló y Sepúlveda. El primero de ellos representaba a un sector agrícola del valle central de Chile, y era conocido como un socialista de línea dura. Sus razones para rechazar el acuerdo fueron que era contrario al modelo de desarrollo de mercado y a que le inquietaban los efectos negativos del acuerdo en la agricultura chilena (*Punto Final*, 2003). En el momento de la votación, la diputada Alejandra Sepúlveda, independiente cercana a la coalición de

gobierno, próxima a los demócratas cristianos —a diferencia de Aguiló, que votó en contra del tratado—, se abstuvo. Como representaba a un sector agrícola y sus posiciones anteriores habían estado vinculadas con el desarrollo agrícola, era razonable suponer que realmente le preocupaban los efectos negativos del tratado en la agricultura. Los otros 14 miembros de la Cámara de Diputados que votaron en contra o se abstuvieron de votar el proyecto, pertenecían a la oposición de derecha, y representaban a circunscripciones rurales, en especial donde había grandes plantaciones de cereales.

En realidad, en las tres circunscripciones donde la mayor parte de los terrenos agrícolas se dedican al cultivo de trigo, los diputados de los partidos de oposición rechazaron el acuerdo. En la práctica, tras estos resultados y en una Cámara dominada por representantes pro gobierno, los posibles actores con veto estuvieron en minoría y con escasas posibilidades de alterar el sistema. En consecuencia, no fueron un actor de partido con poder de veto.

Considerando los parámetros establecidos por Tsebelis (2002: 4-5), mencionados previamente, es que el mayor número de actores institucionales y de partido dotados de veto careció de importancia, puesto que en la mayoría de los partidos políticos hubo consenso en que el tratado era favorable, razón por la cual tuvo una clara mayoría de 87 votos sobre 120, incluyendo a gran parte de los

miembros de la coalición de gobierno³. También existieron casos de grandes diferencias ideológicas entre aquellos que votaron por el tratado y que dejaron sus diferencias de lado, como es el caso del diputado Alejandro Navarro, quien fue un aliado cerrado del fallecido Presidente Chávez en Venezuela y votó a favor del TLC. Por último, en cuanto a la cohesión interna de los actores con veto, todos estaban relacionados con circunscripciones en que la agricultura tradicional, especialmente los cultivos de cereales, son la principal actividad económica.

Al respecto, para definir mejor estos grupos, en vez de considerarlos como actores con veto propiamente tales, forman parte de circuitos de poder neofactuales o extrainstitucionales. Esto significa que en la actividad política había un factor irregular que rebasaba la percepción de la opinión pública, pero se legitimaba básicamente debido a que era recurrente, eficaz para el proceso de toma de decisiones políticas y capaz de aumentar la gobernabilidad (Cortés Terzi, 2000: 15-16). Sin embargo, al parecer en los medios en general, y entre los políticos profesionales, existe cierta confusión respecto del significado del concepto. Al respecto, Cortés Terzi afirma que para considerarse un circuito de poder extrainstitucional, debe reunir

los siguientes requisitos (Ibídem: 91): competitividad en la definición de las políticas generales, y no solo respecto de determinados temas del programa; capacidad de toma de decisiones autónomas sobre temas que pueden afectar a toda la sociedad, y capacidad de evitar el efecto de las decisiones tomadas a nivel político institucional formal.

La clasificación y caracterización de los actores extrainstitucionales arriba señaladas es importante para los poderosos miembros de la derechista Unión Demócrata Independiente (UDI) y sus socios de Renovación Nacional (RN). A ambos partidos se les planteó un dilema entre su adhesión histórica a la economía de libre mercado (desde el régimen militar) y su interés por ser reelegidos en distritos que tienen una importante base de apoyo agrícola, incluyendo las principales organizaciones locales medianas y pequeñas de propietarios (Leight: 2008). Al respecto, Leight investigó, desde el punto de vista cualitativo, a quienes votaron en contra del acuerdo, para tratar de determinar la posición individual de los parlamentarios que formularon declaraciones públicas en pro de mantener los subsidios y las bandas de precios. Estos incluyen al ex presidente del Senado, Gabriel Valdés, quien no aceptó presidir la Comisión Especial establecida para tratar el tema y consideró la posibilidad de rechazar el proyecto de ley, aunque finalmente votó a favor.

Sin embargo, en el caso de quienes votaron en contra, vale la pena examinar su relación con el mundo rural.

³ A pesar de los 16 parlamentarios que directamente se opusieron o se abstuvieron de votar el tratado, 13 diputados no asistieron a la sesión y no entregaron una excusa formal de ausencia, y cuatro que estaban bajo investigación por el Congreso o por la Justicia.

Según Leight, en este grupo también se observa una división en el liderazgo de la asociación empresarial agrícola. Por una parte se cuenta la gran agroindustria que comprende la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), a las que pertenecen miembros de la pequeña y mediana empresa relacionada con la producción de productos tradicionales como trigo, productos lácteos y otros. El debate alteró el discurso tradicional de izquierdas y derechas, ya que la izquierda, tradicionalmente antiamericana, apoyó masivamente el acuerdo, mientras que la derecha concentró su discurso en apelar a defender la dignidad del país. Por otra parte, la derecha se quejó de la relación del gobierno del Presidente Lagos con las grandes asociaciones empresariales, que representaban a todos los bancos importantes, la agroindustria, la industria y los servicios, todos los cuales pertenecían a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). El apoyo de esta al proyecto fue fundamental, en especial si se tiene en cuenta la importancia del sector industrial reunido en la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) en la promoción del acuerdo.

En cuanto a las empresas agrícolas pequeñas y medianas, no contaban con una organización importante. Por esta razón se relacionaban directamente con sus diputados y senadores, por lo cual los parlamentarios se vieron obligados a actuar de manera de proporcionarles, al menos simbólicamente, resultados políticos a sus elec-

tores. Al respecto, la principal interacción con los actores más importantes fue la defensa de sus intereses de corto plazo, con lo cual en la práctica las asociaciones agrícolas locales se convirtieron en *lobbistas*.

Por lo que toca a los parlamentarios individualmente considerados, que habían sido elegidos por la oposición de derecha, en especial la UDI, se dio un doble juego que merece investigarse más a fondo. Históricamente, desde la apertura de los mercados durante el régimen militar, habían adherido al libre mercado y la desregulación. Además, los principales sectores productivos y sus representantes eran leales partidarios de la derecha, sobre todo debido a las políticas económicas. Sin embargo, con excepción de la SNA, los grandes intereses económicos no se vieron amenazados en sus distritos. Por lo tanto, hasta cierto punto su reelección no corría peligro y tampoco perdían el apoyo de las principales organizaciones empresariales, ya que en las zonas urbanas los diputados y senadores de la Alianza votaron a favor del Tratado.

Leight explica este comportamiento de los miembros de la Alianza, basándose en la idea de que en Chile, el régimen de Pinochet no concibió la economía de libre mercado como un ámbito abierto a todos los actores de la economía, sosteniendo que:

Se estableció una serie de mecanismos para crear y distribuir los ingresos de manera de apaciguar a los principales electores, incluyendo bandas de

precios agrícolas, que recién ahora se están desmantelando (Ibídem: 226).

En este sentido, lo que explica el doble criterio de la derecha sería la defensa de las prerrogativas de los productores de cultivos tradicionales y sostener que, como alianza política, siguen estando dispuestos a defender los valores tradicionales de la agricultura. Además, a juicio de este autor, esto tendría sentido ya que para el gobierno, en especial para el ex Presidente Lagos, la aprobación del TLC constituía su logro más notable en materia de política exterior, de tal modo que estaría dispuesto a hacer cualquier sacrificio para obtener los votos necesarios. Finalmente, sería una solución de transacción con algunos de los defensores de la agricultura tradicional y aceptó la eliminación gradual de las bandas de precio (se eliminarían en 2014). De hecho, el gobierno de Lagos fue capaz de demostrar que, a pesar de la eventual eliminación de las bandas de precios, habría sido mucho más costoso oponerse al TLC que apoyarlo, lo que sucedió finalmente (Ibídem: 231-232).

A pesar de las detalladas negociaciones internas y externas entre los actores políticos involucrados, cabe destacar que la reacción en apoyo de los pequeños y medianos productores agrícolas fue muy similar a la de los parlamentarios de la derecha tradicional ocurrida 30 años antes, durante el gobierno de izquierda de la Unidad Popular. Leight señala, además, que los argumentos de los parlamentarios de la UDI centraron la atención en la

idea de que el gobierno abandonaba a los productores más vulnerables del país y también «se disputaban entre sí realizar fervientes declaraciones de apoyo a medidas proteccionistas para defender al sector en peligro». Es más, utilizaron expresiones muy similares a las del Presidente Allende, en 1972, en las Naciones Unidas («Chile es un país pequeño pero digno», dijo el senador Hernán Larraín de la UDI) (Ibídem: 234).

En consecuencia, proviniendo de un pasado común de apoyo al régimen militar, la disputa entre los miembros de la UDI y las grandes empresas y el sector agroindustrial, resultaba algo extraña. Por otra parte, para el Partido Socialista la salida no era fácil. Históricamente antiestadounidenses, los socialistas eran firmes partidarios de la economía centralizada y fueron la columna vertebral del gobierno del Presidente Allende, depuesto por los militares. Exactamente tres décadas después, los parlamentarios afiliados al partido fueron el núcleo de una coalición socialdemócrata-demócrata cristiana, en medio de un gobierno desregulador del comercio de fuerte raigambre de libre mercado. En ese contexto, el único miembro del partido que votó en contra fue el diputado de base rural, Sergio Aguiló. A su juicio, no podían imponerle la disciplina del partido porque lo que hacía era defender la agricultura tradicional amenazada por el TLC, pese a que como primer Presidente socialista desde Allende, Lagos necesitaba el sostenido apoyo del Congreso (Ibídem: 242).

Como se desprende de la información reunida, es necesario examinar algunos antecedentes geográficos sobre los distritos electorales de los parlamentarios que votaron en contra o se abstuvieron. El cuadro 2 muestra las cifras, basadas en la región y el registro de votación de esas comunidades.

Como se puede observar, la gran mayoría de quienes votaron a favor del TLC correspondía al Norte, el Valle Central y el Centro-Sur del país. El principal sector dedicado a cultivos tradicionales se encuentra entre las regiones VI y IX. Entre ellas, las regiones VII, VIII y IX son las más importantes en materia de producción de trigo,

Cuadro 2. Distribución geográfica y votación en el TLC con Estados Unidos

		Sí	No/ Abstención, Ausencias	Total
Región	Tarapacá (I)	4	0	4
	Antofagasta (II)	2	2	4
	Atacama (III)	4	0	4
	Coquimbo (IV)	4	2	6
	Santiago R.M.	25	7	32
	Valparaíso V	11	1	12
	O'Higgins VI	7	1	8
	Maule VII	6	4	10
	Biobío VIII	9	5	14
	Araucanía IX	5	5	10
	Los Lagos X	7	5	12
	Aysén XI	1	1	2
	Magallanes XII	1	1	2
Total		86	34	120

Fuente: Baeza (2008)

que era el cultivo que recibía mayores subsidios y que se beneficiaba de bandas de precios. Es claro, entonces, por qué esas regiones concentran la mayoría de los votos no favorables al TLC. Por otra parte, un análisis más detallado de las comisiones y de los partidos políticos de pertenencia puede explicar aún mejor la aprobación de un acuerdo que se discutió a partir de la defensa de grupos de interés y no de líneas ideológicas. Pese a que no hay una relación causal clara entre la participación en las comisiones del Congreso y el voto, varios de los diputados que se opusieron al tratado eran o habían sido miembros de la comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural. Otros eran miembros de las comisiones encargadas de

revisar asuntos relativos a recursos naturales, pesca y otras comisiones, a cargo de pequeñas y medianas industrias. Varios de estos sectores fueron considerados como principales perjudicados por los efectos negativos del Tratado de Libre Comercio.

Los resultados obtenidos hasta ahora permiten estudiar mejor el sentido lógico de la votación no favorable al tratado, en función de intereses sectoriales y de los efectos sobre los políticos que adoptaron esa posición. Por esta razón se elaboró un modelo simple, para explicar cómo algunos factores aumentan las posibilidades de que un parlamentario vote en contra o a favor del proyecto presentado por el Ejecutivo y también si ello influyó, de alguna manera, en su carrera

Cuadro 3. Modelo de regresión logística que prueba la probabilidad de aprobación del TLC con Estados Unidos

	Coefficiente	Z	95 % seguridad Intervalo	
Diputados de Alianza	1.347716	2.8**	.4085312	2.286901
Reelección 2005	-1.312862	-2.66**	-2.280684	-.34504
Trabajadores agrícolas (%)	-.1151219	-2.16 *	-.2193968	-.0108471
Tierras cultivadas con cereales (%)	.1336893	2.10 *	.0091548	.2582237
Hogares rurales (%)	.050237	2.54*	.0114447	.0890294
Constante	-1.437823	-2.87 **	-2.420746	-.4549006

Número de observados = 120

Pseudo R2 = 0.1848

Verosimilitud del registro = -58.310822

política. Se construyó un análisis de regresión logística de acuerdo con el cual se consideró como variable dependiente el voto en contra o la abstención en la votación del FTA en la Cámara de Diputados. En cuanto a las variables independientes, se incluyó el ser miembro de la Alianza, coalición de oposición, y el porcentaje total de la superficie utilizada para el cultivo de cereales (incluyendo trigo) del distrito agrícola en cuestión, como forma de probar las conclusiones de Leight sobre la alianza existente entre pequeños productores y parlamentarios de derecha. Sumadas al modelo del cuadro 3, hay tres variables independientes adicionales que podrían explicar el caso, como el porcentaje de trabajadores agrícolas por circunscripción, más el porcentaje de hogares rurales por cada una de estas y el hecho de que en las elecciones siguientes, de 2005, los parlamentarios fueron reelegidos.

Los resultados del análisis de regresión coinciden con las alegaciones de que muchos de los parlamentarios de derecha opositores, que votaron en contra del proyecto o se abstuvieron, consideraron principalmente los efectos económicos negativos que el acuerdo podría tener en los votantes de sus distritos. Además, el modelo muestra el espectacular incremento ($z= 2.10$) de las probabilidades de que los parlamentarios que representaban a sectores rurales de cultivos tradicionales, que se habrían visto afectados por la eliminación de las bandas de precio, votaran en contra del proyecto.

La tendencia antes señalada se

acentúa si se agregan los diputados que tienen electores que residen en hogares rurales ($z=2.54$), muchos de los cuales dependen de la producción de cultivos tradicionales y de productos básicos, como trigo y otros cereales. Sin embargo, cabe señalar el efecto negativo de parlamentarios que, teniendo un mayor número de electores en el sector agrícola, apoyaron el acuerdo ($z = -2.16$). Este elemento se explica relativamente bien por la opinión favorable de la agroindustria y de los grandes productores respecto de los beneficios que acarrearía el tratado para el sector, especialmente representados por grandes productores, miembros de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), que apoyaron el TLC. En el mismo sentido, hay que destacar el efecto negativo de la variable relacionada con la reelección. De hecho, estadísticamente obstaculizó las posibilidades de reelección ($z=-2.66$) en las elecciones parlamentarias de fines de 2005. En este sentido, de quienes se presentaron a esta elección, solo perdieron sus escaños dos diputados que votaron en contra o se abstuvieron de votar el TLC con Estados Unidos. En el caso de los diputados ausentes, la mayoría de ellos no se presentaron a la reelección, cinco fueron reelegidos y solo uno perdió su escaño en la Cámara Baja.

El modelo revela que el apoyo a la agricultura tradicional no fue necesariamente ideológico, sino que se basó también en las relaciones que mantenían muchos miembros de los partidos de derecha con los propietarios de tierras en el valle central. Como se

puede observar, existe una importante relación entre los votos en contra y la abstención en las regiones del eje rural-urbano.

CONCLUSIONES

La aprobación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América podría haber gatillado un sentimiento antiamericano o contrario al libre comercio en los partidos políticos de la izquierda, o bien otras organizaciones podrían haberse movilizado para impedir su aprobación. Lo que es más importante, la sensación de haber traicionado las posiciones históricas de quienes apoyaban el gobierno socialista del ex Presidente Ricardo Lagos, podría haber sido fundamental para que en la Cámara de Diputados surgieran poderosos actores con veto entre la mayoría oficialista. Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de la coalición gobernante de centro izquierda votó a favor del TLC.

Por el contrario, para un sector de la Alianza (coalición de derecha), núcleo de apoyo al régimen militar de Augusto Pinochet, que introdujo profundas reformas neoliberales en la década de 1980, el TLC era la oportunidad para renovar sus credenciales promercado, cuestión que no siempre ocurrió. Por otra parte, las principales asociaciones empresariales eran firmes partidarias del tratado y se mantenían fieles a su patrimonio, por lo que consideraron que los parlamentarios de la oposición eran sus aliados en la de-

fensa del sistema económico. Por esto resultó paradójal que la mayor oposición al tratado provino precisamente de estos miembros del Congreso.

Mientras que la mayoría de los diputados de oposición de origen urbano votaron a favor, un apreciable número, que representaba a sectores rurales, votó en contra o se abstuvo estratégicamente. Por un lado, alineándose con las organizaciones empresariales, y por el otro, manteniéndose fieles al antiguo compromiso, que databa de la época del régimen militar, de conservar las bandas de precio y las prerrogativas de los productores agrícolas medianos y pequeños, tradicionalmente conservadores, como también investigó Leight (2008).

A partir de 1990, cuando la antigua élite tradicional abandonó el poder político y ejerció su influencia como actor extrainstitucional a la cabeza del sector privado, los partidos de derecha se erigieron como defensores del sistema económico. Al otro extremo, la Concertación, coalición de centro-izquierda, ha ganado sistemáticamente cada una de las cuatro elecciones presidenciales y parlamentarias. Sin embargo, la propia coalición gobernante había sido firme defensora del mercado y la aprobación del TLC pasó a ser de importancia fundamental, como prueba de que el ex Presidente socialista Ricardo Lagos era partidario de la economía libre y también para demostrar que las tradicionales desavenencias con los Estados Unidos eran cosa del pasado. Al respecto, los principales partidos políticos de la coalición votaron a favor,

con excepciones mínimas en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con esta argumentación, el presente estudio revela que ni el eje izquierda-derecha, ni el eje americano-antiamericano, puede explicar la razón por la que algunos sectores sociales, representados en el Congreso, eran contrarios al tratado.

La relación tradicional e histórica entre los partidos de derecha, en cuyas circunscripciones había más hogares rurales y agricultores que se dedicaban a cultivos tradicionales, se mantuvo sin perder el apoyo de las grandes empresas. En los distritos con mayor número de trabajadores agrícolas, pero donde las propiedades rurales seguían cultivando cereales y trigo, el interés no fue el mismo. Ni siquiera la menor posibilidad de ser reelegidos impidió que rechazaran el tratado en general, incluso recurriendo a las antiguas reivindicaciones de la izquierda tradicional. Por lo tanto, en el caso de Chile, la aprobación de los tratados de libre comercio debe estudiarse yendo más allá de las divisiones de los períodos de Guerra Fría o sus secuelas, sino tratando de atribuir su rechazo a razones más locales, incluso clientelistas.

BIBLIOGRAFÍA

Ásgeirsdóttir, Á. (2008). *Who Gets What? Domestic Influences on International Negotiations Allocating Shared Resources*. Albany: State University of New York Press.

Baeza Freer, J. (2008). *Revolving Doors: Elites and Democracy in Argentina and Chile*.

PhD Thesis Submitted to the Department of Government. Colchester: University of Essex.

Baker, A. (2003). «Why is Trade Reform so Popular in Latin America: A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences». *World Politics* 55 (3): 423-455.

Bauer, A. (1975). *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*. New York: Cambridge University Press.

Brock, W. and Magee, S. (1978). «The Economics of Special Interest Politics: The case of the Tariff». *A.E.R. Papers and Proc.* 68.

Bueno de Mesquita, B. (2002). Domestic Politics and International Relations. *International Studies Quarterly* 46: 1-9.

Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Geddes, B. (1995). «Challenging the Conventional wisdom». In Diamond, Larry and Plattner, Marc. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Grossman, G. and Elhanan, H. (1992). «Protection for Sale». *NBER Working Paper* No. W4149.

Grossman, G. and Elhanan, H. (1995a). «Trade Wars and Trade Talks». *Journal of Political Economy*, 103, 4, August, 675-708.

Grossman, G. and Elhanan, H. (1995b). «The Politics of Free-Trade Agreements». *American Economic Review*, 85, September, 667-690.

Iida, K. (1993). «When and How Do Domestic Constraints Matter?» *The Journal of Conflict*. Sept. 37 (3): 403-426.

Leight, J. (2008). «The Political Dynamics of Agricultural Liberalisation in the US-Chile Trade Agreement». *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University Press Vol. 40 No. 1.

Merkel, W. (2003). «Institutions and reform policy: three case studies on the veto player theory». *Working Paper* 186. Madrid: Fundación Juan March.

Montero, C. (1996). *La revolución empresarial chilena*. Santiago: Dolmen Ediciones

- y Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Milner, H. (1999). «The Political Economy of International Trade». *Annual Review of Political Science*.
- Milner, H. and Kubota K. (2005). «Why the Move Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries». *International Organization* 59.
- Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press (Boston: 1966).
- Rodrik, D. (1994). «The Rush to Free Trade in the Developing World. Why so late? Why now? Will it last?» In Haggard, S. and Webb S. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York: Oxford University Press.
- Punto Final (2003). «TLC con EE.UU: triunfo de los poderosos». No. 555. En <http://www.puntofinal.cl/555/tlcconeeuu.htm>
- Putnam, R. (1988). «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games». *International Organization*, 42, 427-460.
- ¿Qué Pasa? (Mayo 4, 1992). *El olimpo empresarial*. Santiago de Chile.
- Schamis, H. (1999). «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America». *World Politics* Vol. 51 No 2.
- Schamis, H. (2002). *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: Michigan Press University.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.