



La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávero

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

La Transformación Económica de Chile

LA TRANSFORMACION ECONÓMICA DE CHILE

© CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Home page: <http://www.cepchile.cl>

Inscripción N° 113.627

ISBN 956-7015-27-9

Publicado en Santiago de Chile, abril de 2000.

Derechos reservados

1.000 ejemplares

Reservados todos los derechos de esta edición para el Centro de Estudios Públicos. Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso escrito del editor.

Asistente editorial

Carlos Monge

Diseño y producción gráfica

David Parra Arias

Foto portada

Bororo, "Chile", detalle. Gentileza Galería Artespacio.

Impreso en
Universitaria

La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña	Dominique Hachette
Cristián Aedo	Arnold Harberger
Harald Beyer	Augusto Iglesias
Fernando Coloma	Ricardo Katz
Gabriel Del Fávero	Ricardo Paredes
Sebastián Edwards	Andrés Reinstein
Eduardo Engel	Patricio Rojas
Ronald Fischer	Francisco Rosende
Juan Andrés Fontaine	Arístides Torche
Alexander Galetovic	

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Índice

Prólogo	XI
Parte I EL NUEVO MODELO	1
Capítulo 1	
Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas	
FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.	3
I. Chile en pos del desarrollo	5
II. El nuevo modelo y la estabilización macroeconómica	10
III. La reforma del Estado	10
IV. Las reformas comerciales y financieras	17
V. Las reformas sociales	21
Capítulo 2	
Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)	
SEBASTIÁN EDWARDS	27
I. Introducción	29
II. El programa de estabilización de 1974-1977: ¿Un enfoque monetario?	32
III. El uso del tipo de cambio como ancla nominal (1978-1982)	38
IV. El período 1985-1997: Fijación de metas de tasas de interés en una economía abierta	52
V. Conclusiones	61
Apéndice: Políticas de tipo de cambio y programas de estabilización	62
Referencias bibliográficas	66
Parte II LA REFORMA DEL ESTADO	69
Capítulo 3	
Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales	
FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.	71
I. Introducción	73
II. El ajuste del gasto y la modernización del sector público, 1974-1981	74
III. La reforma tributaria de 1975	82
IV. La crisis económica y las finanzas públicas	84
V. La reforma tributaria de 1984	89
VI. Las finanzas públicas en la segunda mitad de los '80	94
VII. Los cambios tributarios en los '90	95
VIII. Las finanzas públicas en los '90	99
IX. El déficit cuasifiscal	101
X. La agenda fiscal pendiente	103
XI. Conclusiones	105
Referencias bibliográficas	108

Capítulo 4

Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa

DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.	111
I. Introducción	113
II. Fotografía de la empresa pública en 1973	115
III. ¿Qué, cómo y por qué se ha privatizado?	117
IV. Consecuencias de la privatización	130
V. Algunas lecciones	139
VI. Hacia adelante	144
VII. Conclusiones	151
Referencias bibliográficas	153

Capítulo 5

Regulación Económica en Chile:

La Opción por un Enfoque No Estructural

RICARDO PAREDES M.	155
I. Introducción	157
II. Las grandes reformas:	158
III. Regulaciones económicas generales en el nuevo diseño	163
IV. Regulación y desempeño en telecomunicaciones	166
V. La industria eléctrica	179
VI. Concesiones de obras públicas	190
VII. Evaluación de la regulación en Chile y desafíos a futuro	195
Referencias bibliográficas	198

Capítulo 6

El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura:

Evaluación, Experiencias y Perspectivas

EDUARDO ENGEL • RONALD FISCHER • ALEXANDER GALETOVIC	201
I. Introducción: El déficit de infraestructura en Chile	203
II. Aspectos económicos de las concesiones de infraestructura	208
III. Las concesiones de carreteras en Chile	219
IV. La privatización de los puertos	234
V. Conclusiones	242
Referencias bibliográficas	245

Capítulo 7

Gestión Ambiental en Chile

GABRIEL DEL FÁVERO V. • RICARDO KATZ B.	247
I. Introducción	249
II. Gestión ambiental pública	250
III. El sistema de evaluación de impacto ambiental	253
IV. Normas de calidad ambiental y normas de emisión	263
V. El uso de instrumentos económicos.	
El caso del D. S. N° 4, de 1992, del Ministerio de Salud	274
VI. La agenda futura	279
VII. Conclusiones generales	285
Anexo: Contaminación atmosférica de la Región Metropolitana	288
Referencias bibliográficas	291

Parte III LAS REFORMAS COMERCIALES Y FINANCIERAS	293
Capítulo 8	
La Reforma Comercial	
DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.	295
I. Introducción	297
II. El período previo a la reforma comercial	297
III. Reformas comerciales desde los setenta	301
IV. Impactos	312
V. Estrategia bilateral	319
VI. Hacia el futuro y recomendaciones	331
VII. Conclusiones	337
Referencias bibliográficas	338
Capítulo 9	
Reforma Financiera en Chile	
ANDRÉS REINSTEIN A. • FRANCISCO ROSENDE R.	341
I. Introducción	343
II. Situación inicial	344
III. Se inicia la liberalización financiera	348
IV. El problema de las altas tasas de interés reales	355
V. La crisis financiera de los 80	359
VI. La reforma a la Ley de Bancos de 1986	366
VII. El sistema financiero en los 90	372
VIII. La agenda pendiente	385
IX. Resumen y conclusiones	389
Referencias bibliográficas	391
Capítulo 10	
Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad	
JUAN ANDRÉS FONTAINE T.	393
I. El proyecto	395
II. Contra la inflación	402
III. Contra el excesivo endeudamiento externo	411
IV. El funcionamiento de la institución	419
V. Conclusión	425
Referencias bibliográficas	426
Parte IV LAS REFORMAS SOCIALES	429
Capítulo 11	
La Reforma a las Pensiones	
Rodrigo Acuña R. • Augusto Iglesias P.	431
I. Introducción	433
II. La decisión por el sistema de AFP	434
III. La reforma de 1980	440
IV. Resultados del sistema de AFP	464
V. Efectos económicos de la reforma previsional	465
VI. La agenda pendiente	480
VII. Comentarios finales	486
Referencias bibliográficas	488

Capítulo 12

Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados	
FERNANDO COLOMA C. • PATRICIO ROJAS R.	491
I. Introducción	493
II. Regulaciones laborales previas a 1973	497
III. Principales reformas en el mercado laboral	499
IV. Fundamentos económicos de las reformas implementadas	512
V. Resultados del mercado laboral	517
VI. Resumen y conclusiones	533
Referencias bibliográficas	539

Capítulo 13

Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos Para una Sola Política Social	
ARÍSTIDES TORCHE L.	543
I. Introducción	545
II. La pobreza en la política social de Chile. Medición y evolución intertemporal	546
III. Las políticas sociales en los '70 y '80	547
IV. La política social en Chile en los 90	572
V. Estrategia de ataque a la pobreza	592
VI. Conclusiones	597
VII. La agenda pendiente	599
Referencias bibliográficas	601

Capítulo 14

Las Reformas en la Salud en Chile	
CRISTIÁN AEDO I.	605
I. Introducción	607
II. El sector salud en Chile	607
III. Evaluación de las reformas y problemas pendientes	620
IV. Elementos para una reforma del sector salud	637
Referencias bibliográficas	640

Capítulo 15

Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile	
HARALD BEYER B.	643
I. Introducción	645
II. Antecedentes históricos de la educación en Chile	647
III. Las reformas de 1980 y el voucher en educación	652
IV. Las reformas educacionales de los gobiernos democráticos	680
V. La agenda pendiente	694
VI. Conclusiones	704
Referencias bibliográficas	706

ANEXO

Memorándum Sobre la Economía Chilena	
ARNOLD HARBERGER	711



Prólogo

Hace unos veinticinco años la economía chilena inició un profundo proceso de transformación. Este libro analiza las principales reformas económicas y sociales que se han realizado en Chile desde esa época y que han significado un salto de proporciones en el desarrollo del país. El libro está organizado en cuatro áreas temáticas fundamentales. La primera incluye un análisis global del nuevo modelo y la estabilización de la economía durante las últimas tres décadas. La segunda área temática aborda la reforma del Estado e incluye temas fiscales, regulatorios, la privatización de las empresas públicas y de la infraestructura, y las políticas medioambientales. Luego, se analizan las reformas comerciales y financieras, incluyendo la autonomía del Banco Central. La cuarta y última área temática está dedicada a las reformas sociales. En ella se abordan la reforma previsional, las políticas laborales, la situación en la salud y la educación, y la lucha contra la pobreza.

El análisis de los distintos temas pretende entregar una visión objetiva de las reformas, planteando sus virtudes, pero también sus falencias y aquellos elementos en los cuales todavía queda por avanzar. En este sentido, cada capítulo entrega hacia el final la agenda pendiente en el tema que aborda. Los autores aportan mucho más que una simple descripción de los hechos. Plantean escenarios iniciales, hipótesis alternativas, la discusión de la época, el porqué se decidió avanzar en la línea finalmente adoptada y los resultados de las reformas. El criterio que ha primado en la invitación a los distintos autores es eminentemente técnico. Quisimos tener a quienes más pudieran aportar desde sus perspectivas de analistas y su experiencia práctica en cada uno de los temas.

Este libro tiene dos características fundamentales que lo diferencian de otros trabajos que han analizado las reformas económicas de Chile. En primer lugar, aborda en un solo volumen las principales reformas económicas y sociales que se han implementado en Chile en el último cuarto de siglo. En segundo lugar, abarca tanto el período del gobierno militar como el de los dos primeros gobiernos de la Concertación. Aunque la mayor parte de las reformas que dan lugar a este proceso de transformación económica y social comienzan y se desarrollan durante el gobierno militar, varias de ellas son profundizadas en los noventa. Y en el caso específico de las concesiones de infraestructura y de la normativa sobre medio ambiente, se trata de reformas que se implementan básicamente en los gobiernos de la Concertación.

Es así como éste es el primer libro que analiza en forma exhaustiva las principales reformas económicas chilenas y su evolución en los últimos veinticinco años, abordándolas detalladamente, una por una, en forma técnica y con una vi-

sión de futuro. Esperamos poder contribuir con esta obra al análisis y al debate nacional, al abordar cada área a través de algunos de sus principales especialistas. Creemos también que esta obra puede ser un aporte más allá de nuestras fronteras, para analistas, estudiantes, académicos y autoridades de otros países que quieran conocer, profundizar y eventualmente aplicar algunos aspectos de la experiencia chilena.

Finalmente, agradecemos el entusiasta apoyo que a este proyecto le otorgó el Centro de Estudios Públicos (CEP), y en particular a su director Arturo Fontaine Talavera, quien no sólo nos proveyó de atinados comentarios en diversos capítulos, sino también sugirió la idea original de este libro y nos incentivó constantemente a realizarlo. Una mención especial se merece Harald Beyer, quien además de ser autor de uno de los capítulos, leyó, comentó y estuvo en las reuniones donde se discutieron la mayor parte de los restantes catorce capítulos.

Todos los autores merecen un reconocimiento especial por su gran trabajo. Sin su dedicación y esfuerzo hubiera sido imposible terminar con éxito este proyecto. Cada capítulo, a su vez, contó con un especialista que hizo un comentario por escrito, junto a otros tantos que se reunieron en el CEP para discutir y así mejorar cada uno de dichos capítulos. Participaron en este proceso: Andrés Bianchi, Vivian Blanlot, Jorge Cauas, Mercedes Cifuentes, Mario Conca, René Cortázar, José De Gregorio, Sergio de la Cuadra, Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Pablo González, Günther Held, Carlos Hurtado, Ignacio Irrarázaval, Alejandro Jadresic, Christian Larraín, Osvaldo Larrañaga, Juan Carlos Méndez, Felipe Morandé, Luis Hernán Paúl, Alfredo Prieto, Joseph Ramos, José Miguel Sánchez, Claudio Sapelli, Pablo Serra, Lucas Sierra, Andras Uthoff, Salvador Valdés, Joaquín Vial y Roberto Zahler. A todos ellos nuestro reconocimiento.

En estos agradecimientos no podemos dejar de mencionar a Carlos Monge, quien realizó un extraordinario trabajo de edición de cada uno de los capítulos, a Ahinoam Parra por su excelente ayuda secretarial, a David Parra por el esfuerzo que puso en la producción gráfica de este libro y a Slaven Razmilic, quien nos proporcionó una muy eficiente y entusiasta ayuda de investigación.

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.
Editores

Marzo de 2000



Parte I

EL NUEVO MODELO



Capítulo 1

Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas

FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.



FELIPE LARRAÍN B. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Profesor de la Universidad de Harvard y de la P. Universidad Católica de Chile. Consultor internacional.
Email: flarrain@volcan.facea.puc.cl

RODRIGO VERGARA M. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor PUC. Consultor internacional.
Email: rvergara@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Harald Beyer y Arturo Fontaine Talavera, así como la eficiente colaboración de Slaven Razmilic.

I. CHILE EN POS DEL DESARROLLO

Chile ha avanzado enormemente en las últimas 3 décadas. A fines de los sesenta y comienzos de los setenta era un país con visiones económicas irreconciliables. Mientras unos intentaban entregar el rol central de la economía a la empresa privada y el mercado, otros propugnaban la propiedad pública de los medios de producción y exaltaban el rol del Estado en la asignación de los recursos. En este escenario era imposible llegar al desarrollo, porque no había posibilidad de darles continuidad a las políticas económicas. En cada elección presidencial estaban en juego las bases mismas del modelo económico. Estas visiones contrapuestas llegaron a su máxima expresión en la elección de 1970 e hicieron crisis entre 1970 y 1973. Como es conocido, este proceso terminó con la interrupción de la democracia.

A comienzos del tercer milenio las bases del modelo económico ya no se discuten en nuestro país. El colapso de los socialismos reales, los fracasos de los experimentos populistas en América Latina y el propio éxito del modelo económico que se aplica en Chile ininterrumpidamente desde mediados de los setenta, han terminado por desprestigiar las posibles alternativas. Por supuesto, cuando se hila más fino aún existen discrepancias sobre la forma de abordar problemas específicos, por ejemplo, en el campo de la salud, la educación, la legislación laboral y el rol de la regulación. Pero existe un amplio compromiso con la estabilidad macroeconómica y el rol fundamental del mercado como asignador de los recursos. Ello les da un fuerte marco de estabilidad a las políticas económicas.

I. 1 El punto de partida y las reformas

A principios de los setenta Chile tenía una economía fundamentalmente cerrada y, como tal, virtualmente monoexportadora. La tasa promedio de aranceles a la importación llegaba al 105% y su varianza era tal que había productos con un arancel de 0% y otros con 750%. La dependencia del cobre en la generación de moneda extranjera era intensa, puesto que el mineral representaba sobre el 80% de las exportaciones chilenas. La distorsión en precios relativos era brutal, como queda de manifiesto en el memorandum que escribiera el profesor Arnold Harberger, de la Universidad de Chicago, durante su segunda visita a Chile, y que está incluido como anexo en este libro.

El peso del Estado empresario era inmenso: no sólo el cobre y la gran minería estaban en manos estatales, sino también los servicios de utilidad pública, la principal aerolínea y muchas otras empresas. El Estado regulador, por su parte, agobiaba a la actividad privada. Los controles de precios, cada vez más frecuentes, distorsionaban al mercado. Las consecuencias macroeconómicas de este modelo eran previsible: el país crecía poco y la industria estaba basada en la sustitución ineficiente de importaciones. Los niveles de ahorro e inversión eran bajos y cayen-

ron aún más entre 1970 y 1973 con la enorme incertidumbre sobre el derecho de propiedad.

Las reformas económicas que comenzaron a mediados de los setenta le cambiaron poco a poco la cara al país. El ordenamiento de las finanzas públicas, la apertura de la economía, el fin de la represión financiera, la privatización de la gran mayoría de las empresas estatales, la creación de una nueva institucionalidad laboral y de administración de los fondos de pensiones, entre otras, fueron reformas perdurables en el tiempo. A pesar de los errores coyunturales de política económica que se pueden haber producido en estos veinticinco años, estas reformas están ampliamente consolidadas. No sólo sobrevivieron a la violenta recesión de 1982-83 sino también al cambio de régimen político que sobrevino con la recuperación de la democracia. Hoy son aceptadas por la abrumadora mayoría del espectro político.

En algunas áreas, las reformas se han profundizado en democracia. La apertura externa ha aumentado, no sólo por la vía de acuerdos de libre comercio en las Américas sino también por las rebajas unilaterales del arancel externo chileno. Las privatizaciones han continuado, aunque con menor velocidad. Las concesiones de obras de infraestructura que se tratan en el capítulo 6, inexistentes antes de 1990, han tenido un fuerte empuje. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (19.300) de 1994 y el impulso al financiamiento compartido en educación de 1993, tratados en sendos capítulos de este libro, son también ejemplos de reformas que tuvieron sus orígenes en los 90.

I.2 El desempeño económico y social

Como muestra el Cuadro 1, el período comprendido entre 1984 y 1998 ha sido uno de los mejores períodos en la historia económica reciente de Chile. En esta década y media, el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) alcanzó a 7%¹, con desaceleraciones significativas sólo en 1990 y 1998. Estos dos episodios, sin embargo, difieren marcadamente. La situación de 1990 está relacionada con un problema de ajuste económico doméstico (luego de la fortísima expansión de 1989) y duró sólo ese año. En contraste, la desaceleración de 1998 tuvo sus inicios en la crisis asiática y fue exacerbada por la política monetaria contractiva del Banco Central. El problema empeoró en 1999 y el país entró en una recesión de la cuál sólo comenzó a salir a fines de 1999.

Luego de estos 15 años ininterrumpidos de crecimiento, el ingreso per cápita bordeaba en 1998 los US\$ 5.000, lo que ponía a Chile más o menos a mitad

¹ De hecho, en los datos históricos no hay evidencia de un período tan prolongado con una tasa de crecimiento similar. Como referencia baste mencionar que en los 60, período en que los términos de intercambio de Chile fueron extremadamente favorables, el crecimiento promedio fue de sólo 4,5%.

CUADRO 1
 CHILE: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1974 - 1998

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Crecimiento del PIB	1,0	-13,3	3,2	8,3	7,8	7,1	7,7	6,7	-13,4	-3,5	6,1	3,5	5,6
2. Tasa de Desempleo (promedio anual) ¹	n.d.	14,9	12,7	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3	19,6	14,6	13,9	12,0	12,3
3. Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB a precios ctes.)	18,9	16,7	13,8	15,2	16,5	17,7	20,9	23,2	15,8	13,7	16,3	17,7	17,1
4. Ahorro Nacional Bruto (% PIB a precios corrientes)	n.d.	9,5	16,9	13,8	15,3	16,7	19,3	14,2	4,9	6,9	6,5	7,8	11,5
5. Déficit en Cuenta Corriente (% PIB)	0,5	6,4	-1,4	3,9	6,8	5,6	7,1	14,5	9,0	5,5	10,8	8,6	6,7
6. Crecimiento real anual de los salarios ²	2,3	-3,4	3,0	10,3	6,3	8,3	8,6	9,0	0,3	-10,9	0,2	-4,5	2,0
7. Tipo de Cambio Real (promedio 1986=100) ³	n.d.	n.d.	n.d.	57,1	68,1	70,2	60,8	52,9	59,0	70,8	74,0	90,9	100,0
8. Inflación (IPC) (dic-dic) ⁴	369,2	343,3	197,9	84,2	37,2	38,9	31,2	9,5	20,7	23,1	23,0	26,4	17,4
9. Superávit Sector Público no Financiero (% PIB)	-5,4	-2,0	4,0	0,4	1,6	4,8	6,1	0,8	-3,4	-3,0	-4,3	-2,6	-2,1
10. Términos de Intercambio (1986=100) ⁵	225,9	121,4	132,6	122,3	120,9	134,7	132,7	122,3	112,1	114,3	107,6	99,9	100,0

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Crecimiento del PIB	6,6	7,3	10,6	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,9	-1,1
2. Tasa de Desempleo (promedio anual) ¹	11,0	9,9	8,0	7,8	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1	6,2	9,7
3. Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB a precios ctes.)	19,6	20,8	24,5	24,2	22,4	24,7	27,2	27,4	30,6	31,0	32,2	32,2	26,9
4. Ahorro Nacional Bruto (% PIB a precios corrientes)	17,3	22,3	23,3	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	21,4	21,6	22,2	21,8
5. Déficit en Cuenta Corriente (% PIB)	3,6	1,0	2,5	1,6	0,3	2,3	5,7	3,1	2,1	5,4	4,9	5,7	0,1
6. Crecimiento real anual de los salarios ²	-0,2	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5	6,5	4,8	5,1	2,4	2,7	2,4
7. Tipo de Cambio Real (promedio 1986=100) ³	104,3	111,2	108,6	112,7	106,4	97,6	96,9	94,2	88,9	84,7	78,2	78,0	82,3
8. Inflación (IPC) (dic-dic) ⁴	21,5	12,7	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3
9. Superávit Sector Público no Financiero (% PIB)	-0,2	0,2	1,3	3,6	2,3	2,9	2,1	2,3	3,8	2,0	1,0	-1,3	-2,3
10. Términos de Intercambio (1986=100) ⁵	109,8	125,9	124,3	116,5	116,0	112,3	108,6	122,2	139,7	122,3	123,6	116,8	115,5

n.d.: no disponible.

¹ Cambio de metodología en 1992.

² Cambio de metodología en 1993. Se utilizó como deflactor el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980).

³ Un aumento de este índice corresponde a una depreciación de la moneda local.

⁴ Para 1974-1978 se utilizó el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980).

⁵ Definido como precio de exportaciones de bienes y servicios dividido por precio de importaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Central de Chile.

de camino del desarrollo. A paridad del poder de compra (esto es, ajustando por el índice de costo de la vida), según los datos del Banco Mundial², el ingreso per cápita de Chile en 1998 era de US\$ 8.500, lo que lo situaba entre los más altos de América Latina.

En materia social los logros de este último cuarto de siglo no han sido menos impresionantes (Cuadro 2). La esperanza de vida pasó de 64 años en 1970 a 75 en 1997. La tasa de mortalidad infantil cayó de 82,2 por mil en 1970 a 18,9 por mil en 1988 y a 10,3 por mil en 1998. El analfabetismo, que en 1970 alcanzaba a un 11% de la población adulta, cayó a un 4,6% en 1998. La cobertura de agua potable urbana evolucionó de un 66% de la población en 1970 a 99% en 1998, mientras que en el sector rural se pasó de una cobertura de 34,2% en 1970 a 75,3% en 1997. El número de líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes pasó de 37,2 a 185,7 entre 1970 y 1998. Por último, la población bajo la línea de pobreza cayó de un 45% en 1987 a un 22% en 1998. En materia de distribución de ingreso, no obstante, las cifras se mantuvieron relativamente estables durante el período. Es decir, la distribución del ingreso en Chile, al igual que en el resto de los países de América Latina, se mantiene entre las más desiguales del mundo.

CUADRO 2
CHILE: INDICADORES SOCIALES

	1970	1998
Esperanza de vida al nacer (años)	64	75
Tasa de mortalidad infantil (por cada mil habitantes)	82,2	10,3
Analfabetismo (% de la población de 15 años y más)	11	4,6
Cobertura de agua potable urbana (%)	66	99
Líneas telefónicas (por cada 1.000 habitantes)	37,2	185,7
Automóviles (por cada mil habitantes)*	18,5	83,4
Televisores (por cada mil habitantes)	36,4	250,4**
Gini (hogares del Gran Santiago)***	0,434	0,468

* Incluye automóviles particulares, station wagons y taxis.

** Corresponde a 1992.

*** El segundo dato corresponde a 1996.

Fuente: Banco Central de Chile, 1989. Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, Santiago, Chile; Instituto Nacional de Estadísticas. Varias publicaciones. Santiago, Chile. H. Beyer, P. Rojas y R. Vergara, "Apertura comercial y desigualdad salarial en Chile", *Estudios Públicos*, N° 77, verano 2000.

En este éxito confluyen dos hechos: las reformas económicas llevadas a cabo desde mediados de los setenta y el retorno a la democracia en 1990, que mantuvo las bases del modelo económico inalteradas, legitimándolo y proveyéndole de la estabilidad necesaria para el crecimiento de largo plazo. No hay duda de que algunos de estos indicadores hubieran mejorado en el tiempo de todas formas, pero también es evidente que el grado de estas mejoras hubiera sido imposible sin las reformas que se analizan en este libro.

Un punto muy destacable de los 90 es la sistemática reducción de la inflación, en el marco de un Banco Central autónomo, que culmina en 1999 con una inflación de 2,3%, es decir, en el nivel de las economías desarrolladas. Debe destacarse que Chile tiene una larga historia inflacionaria que se remonta a la década de los 40, en la cual la inflación promedio anual llegó a 18%. El punto máximo de inflación se tuvo en 1973 con un aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 508%. Así, la inflación de 1999 es la menor inflación en Chile en más de 60 años.

La recesión de 1999 —parcialmente provocada por la crisis asiática— fue un duro revés para un país acostumbrado a un desempeño económico estelar. La crisis hizo que algunos cuestionaran la solidez de la economía chilena. Chile ya no fue la economía-refugio que enfrentó prácticamente inalterada la crisis de México en 1994 —aunque con la ayuda de una extraordinaria mejoría en los precios de nuestras exportaciones durante 1995. Pero no se debe exagerar la nota, ni en uno ni en otro sentido. La economía chilena fue vulnerable a la crisis asiática (y no a la mexicana) por dos razones fundamentales: porque esta crisis más reciente fue fundamentalmente distinta —más profunda y generalizada— que la anterior, y porque las autoridades económicas cometieron errores de política de envergadura que amplificaron los efectos de la crisis. En lo esencial, sin embargo, la economía chilena mantenía sus fortalezas estructurales virtualmente intactas.

A principios del 2000, la economía estaba en recuperación. Había logrado sobrevivir —aunque algo chamuscada— la crisis asiática. La estructura económica del país es sólida en lo fundamental, aunque existen algunas preocupaciones, como la alta dependencia de los recursos naturales, la caída en el ahorro y el resurgimiento de los déficit fiscales. La tarea, sin embargo, está todavía inconclusa. El país está aún lejos del nivel de ingreso de los países desarrollados y todavía más de un 20% de los chilenos viven en condiciones de pobreza. Esto significa que es necesario repetir en las próximas dos décadas lo que se logró en materia de desarrollo en los quince años previos. En este sentido, aún queda mucho por hacer en las distintas áreas económicas y sociales para llegar al desarrollo.

Además de esta introducción, el libro cuenta con catorce capítulos donde se describen y analizan las principales reformas económicas y sociales que tuvieron lugar en las diferentes áreas claves. Asimismo, los distintos capítulos entregan recomendaciones de cómo seguir profundizando y perfeccionando dichas reformas a futuro. En las páginas que siguen se hace un breve resumen de los distintos temas analizados en este libro.

II. EL NUEVO MODELO Y LA ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

Este capítulo introductorio discute las bases del nuevo modelo económico implementado a partir de 1973. Luego, en el capítulo 2, Sebastián Edwards analiza algunos de los aspectos más relevantes de los esfuerzos chilenos por reducir la inflación en los últimos 25 años. Durante estas casi tres décadas, la inflación bajó de un nivel cercano al 700% en 1973 a niveles inferiores al 3% a fines de los años 90. Lo que otorga especial interés al caso chileno es el hecho de que durante este período se utilizaron prácticamente todos los enfoques antinflacionarios posibles.

En el período 1974-1977, el esquema consistió en una fuerte restricción de la tasa de expansión monetaria, aplicada simultáneamente con una estricta indización del tipo de cambio en función de la inflación pasada. La segunda etapa del proceso, entre 1978 y 1982, se basó en el uso de un tipo de cambio nominal predeterminado como ancla. Finalmente, a partir de 1985 la forma escogida para reducir la inflación fue la fijación de metas para las tasas de interés a fin de mantener la demanda agregada dentro de los límites considerados apropiados por la autoridad.

En este capítulo se describe la implementación de estas políticas y se analizan los resultados obtenidos para cada caso. Con respecto a los primeros dos períodos de la etapa de estabilización, 1974-1977 y 1978-1982, se concluye que los enfoques utilizados no fueron exitosos, atribuyéndose este fracaso a la aplicación de políticas incoherentes y a la falta de credibilidad de éstas. Finalmente, en el marco de la tercera etapa de estabilización (1985 en adelante), el artículo pone especial énfasis en la influencia de los controles sobre el ingreso de capitales, impuestos en Chile a fin de cumplir las metas de tasas de interés establecidas por la autoridad. Con respecto a este punto se concluye que estos controles fueron útiles sólo en el corto plazo y que finalmente no desempeñaron el papel previsto por las autoridades.

El análisis expuesto demuestra lo difícil que fue controlar la inflación en el caso chileno. Considerando lo complicado que fue el proceso y la diversidad de las herramientas utilizadas, Chile se convierte en un caso de estudio muy relevante para aquellos que estén interesados en comprender la forma en que las diversas políticas de estabilización afectan la inflación.

III. LA REFORMA DEL ESTADO

III. 1 Las reformas fiscales

En el capítulo 3, los autores se abocan al estudio de las reformas fiscales en el último cuarto de siglo. Recuerdan que entre comienzos y mediados de los 70 Chile experimentó dos visiones diametralmente opuestas sobre el papel del

sector público en la economía. En efecto, el régimen de la Unidad Popular (1970-1973) protagonizó una expansión sin precedente del gasto público que originó el mayor déficit en la historia chilena (cuadro 1). Al mismo tiempo, el gobierno extendió su control de la economía mediante expropiaciones y nacionalizaciones que traspasaron gran parte de las actividades productivas a manos estatales. El gobierno militar (1973-1990), en tanto, desde un comienzo emprendió un programa de largo alcance para privatizar los activos en manos del estado, al mismo tiempo que implementó un fuerte ajuste fiscal.

En un principio el énfasis estuvo en la estabilización fiscal, y ya en 1976 se logró un superávit en el sector público. Se contrajo fuertemente tanto la inversión como el consumo del gobierno, a la vez que se reestructuraron las empresas públicas que hasta ese entonces eran fuente importante del déficit fiscal. En 1975 también se produjo un cambio de radical importancia en la institucionalidad fiscal con la ley de administración financiera del estado, que permitió ordenar las cuentas públicas y definir claramente las responsabilidades respecto del presupuesto de la nación y su ejecución.

La reforma tributaria de 1975 fue otro elemento clave en esta primera fase. Sus objetivos básicos fueron corregir los efectos inflacionarios en la recaudación tributaria, implantar el IVA (que pasó a ser por lejos el impuesto más importante) y eliminar los regímenes especiales que dominaban el panorama tributario.

Con la crisis de 1982-83 retornaron los déficit fiscales, pero rápidamente, a partir de 1987, se retomaron los superávits, que se mantendrían a nivel del sector público no financiero por más de una década. Esta crisis también fue un revés para el programa privatizador en cuanto diversos activos volvieron a manos del estado. No obstante, este proceso se reinició aún con más fuerza en 1985.

En 1984 se implementó una nueva reforma tributaria, pero esta vez dirigida al impuesto a la renta. Es así como se integró el impuesto al ingreso de personas y empresas. Se bajó el impuesto corporativo, quedando su tasa bastante por debajo de las tasas marginales máximas del impuesto a las personas. El objetivo era evitar la doble tributación e incentivar el ahorro.

En los 90 se mantuvo el sistema tributario con modificaciones menores. Se continuó reduciendo el arancel general de importación, el que está previsto llegará a 6% el 2003. En materia de privatizaciones los avances fueron modestos en la primera parte de la década aunque se aceleraron en la segunda parte, principalmente con los programas de concesiones de obras de infraestructura y privatización de empresas sanitarias.

Según los autores del capítulo 3 —que coinciden con los autores de este capítulo— las grandes tareas pendientes en materia fiscal incluyen: i) Una nueva reforma tributaria que profundice el carácter de tributación sobre el gasto de nuestro sistema tributario. Entre otras cosas esta reforma debiera contemplar una reducción en las tasas marginales máximas del impuesto personal, la eliminación de aquellos impuestos específicos que no tienen justificación económica y la simplificación del sistema tributario, ii) la solución definitiva al problema del patrimo-

nio negativo del Banco Central, lo que además incluiría fórmulas (como límites al endeudamiento) que evitarían que el problema se repitiera a futuro, y iii) una definición sobre el tamaño óptimo del Estado que incluya una determinación sobre las empresas públicas que aún quedan, incluyendo, por cierto, CODELCO.

III. 2 Las privatizaciones

En el capítulo 4, Dominique Hachette aborda el tema de las privatizaciones. Sostiene que el proceso chileno de privatización fue novedoso, profundo y sorprendente y en muchos aspectos sus resultados han sido exitosos, aunque no estuvo exento de tropiezos y defectos. Hachette divide el proceso privatizador en tres etapas. La primera, entre 1974 y 1983, incluyó la devolución de los activos expropiados durante el gobierno anterior y la privatización de otros activos que tradicionalmente habían estado en manos del sector privado, como por ejemplo la banca. Esta etapa se frenó bruscamente e incluso se produjo una reversión con la crisis de 1982-1983. La segunda etapa, entre 1985 y 1989, incluye la privatización de las grandes empresas que tradicionalmente habían sido públicas o que habían sido nacionalizadas por ley. Además, durante esta etapa se reprivatizan aquellos activos que habían pasado a manos del Estado a causa de la crisis de principios de los 80. Finalmente, Hachette sostiene que en la última etapa (desde 1990 hasta la actualidad) en un principio se frena el proceso de privatizaciones tradicionales, aunque hacia la segunda mitad de los 90 se reactiva con la privatización de las sanitarias y las concesiones de obras de infraestructura.

La evidencia empírica muestra, en forma abrumadora, que la empresa privada es más eficiente que la empresa pública, incluso en situaciones de mercados imperfectos, en la medida en que exista un marco regulador adecuado. En este sentido, la privatización en Chile ha inducido un aumento en la inversión y en la productividad además de una creciente diversificación de productos y una mayor competencia. Las privatizaciones en Chile tuvieron también un fuerte impacto sobre la inversión, al aumentar la inversión pública en capital humano durante la primera etapa del proceso (1974-1983) y al aumentar también la inversión en infraestructura y telecomunicaciones en la segunda etapa (1984-1989). Paralelo a esto hubo un importante incremento en el ahorro nacional privado como consecuencia de las nuevas oportunidades que se les presentaban a hogares y empresas. Por último, la privatización, ocurrida en un marco de mayor apertura internacional, competencia y mejor regulación, ha permitido diversificar y mejorar la calidad de los servicios.

De los defectos y problemas del proceso, cabe destacar la falta de transparencia en la transferencia de varias empresas, en particular en los casos en que los responsables aparentes de la privatización aparecían posteriormente como compradores. Por otro lado, durante la primera etapa del proceso, la mayoría de las enajenaciones se realizaron antes de que las reglas del juego se definieran con cla-

ridad y/o el marco regulador estuviera sólidamente instalado. Este factor no hizo más que profundizar los efectos de la crisis financiera de principios de los 80.

Hachette sostiene que el proceso privatizador está todavía inconcluso, ya que aún quedan importantes activos en manos del Estado. Más aún, entrega cifras según las cuales se concluye que lo privatizado es todavía modesto en relación a los activos públicos disponibles. En su opinión, se debe avanzar en la privatización de estos activos, ya que está demostrado que la eficiencia de la economía aumentaría si así se hiciera. Para esto debe aprenderse de los éxitos y errores en las privatizaciones previas. Aparentemente la falta de definición del ámbito gubernamental más un supuesto olvido del costo alternativo social de mantener dichos activos en manos del sector público frenaron el impulso privatizador en los 90.

El autor reconoce que en este proceso privatizador la venta de cada empresa es única y, por lo tanto, su privatización debe considerar sus características particulares. No obstante, él entrega sugerencias específicas para la venta de cada una de las principales empresas que quedan en manos del Estado. Ahora bien, sigue Hachette, si se decide no vender dichas empresas, éstas deben ser ejemplos de eficiencia, para lo cual es importante que se le apliquen las mismas reglas a las que está sometida la empresa privada.

III.3 La regulación

Ricardo Paredes analiza las reformas en la regulación económica en el capítulo 5. Sostiene que las reformas implementadas en Chile en esta materia han sido importantes no sólo porque han perdurado en el tiempo y en gran medida han sido seguidas en otros países, sino porque de alguna manera han liderado los avances teóricos, haciendo del caso chileno un tema de estudio obligado para investigadores y autoridades de otros países.

La secuencia de reformas de regulación en Chile se puede dividir en tres fases. En la primera, entre 1974 y 1980, lo central fue entregar una clara señal en el sentido de que lo que se estaba realizando tenía una motivación económica, por lo que era consistente y sería irreversible. En este período, las reformas apuntaron a revertir la tendencia intervencionista del Estado, partiendo, tal como lo mencionara el capítulo anterior, por la devolución de empresas ilegalmente intervenidas, la reducción de activos estatales prescindibles y la disminución de distorsiones microeconómicas inducidas por acciones del fisco. La segunda etapa, a comienzos de los años 80, estuvo marcada por una serie de reformas legales e institucionales en sectores caracterizados históricamente como monopolios naturales. Se reformaron las leyes de telecomunicaciones, electricidad, bancos, sociedades anónimas y se reestructuraron las empresas estatales. La tercera etapa se inició en la segunda mitad de los 80 y se caracterizó por la privatización de las empresas tradicionalmente consideradas monopolios naturales.

Paredes hace un detallado análisis de la implementación y desempeño de las nuevas políticas de regulación en tres áreas fundamentales, como son las telecomunicaciones, la industria eléctrica y las concesiones de obras públicas. Ha sido precisamente en estas áreas donde se han hecho las críticas más álgidas, y en particular donde más se ha cuestionado que la autoridad haya optado por un esquema fundamentalmente descentralizado y con menor intervención. La conclusión es que ésta es una experiencia exitosa, repetible en sus méritos y perfectible en sus problemas. Este esquema ha permitido disfrutar de mayor disposición de servicios, más variados y a menores precios. Por cierto, existe una cantidad de elementos de regulación que pudieran mejorarse. Sin embargo, en los sectores analizados no se justifica cuestionar o volver atrás, ni en los esquemas de propiedad ni en los de regulación.

La opción de regulación chilena ha sido por la libertad de entrada y por la intervención conductual y no estructural. Esa opción no puede evaluarse en base a críticas puntuales, pues evidentemente, en cualquier marco regulatorio general hay aspectos negativos que adquieren gran visibilidad cuando eso es lo que se persigue. En este sentido destacan las críticas a la integración vertical en electricidad, críticas a tarifas de acceso de entrada y salida asimétricas en el caso de las interconexiones a redes telefónicas, y otras que, si las analizamos y cuantificamos sus afectos adversos sobre la eficiencia, tienen poco que ver —en orden de magnitud— con las enormes ganancias que se pueden asociar a la privatización y regulación de las principales empresas en Chile.

Paredes concluye sosteniendo que dentro de las tareas pendientes en esta área están: i) Mejorar la operación de las agencias regulatorias del Estado, que carecen de infraestructura y recursos, y tienen sistemas de gestión anticuados con bajos sueldos, que impiden tener a profesionales de alto nivel o mantenerlos en el tiempo. El problema que esto genera es que normalmente la ignorancia se traduce muchas veces en arbitrariedad; ii) Mejorar la institucionalidad de forma que el regulador no sólo tenga mayores recursos, sino también que sea posible ejercer sobre él un control más directo de modo que se garantice su eficiencia y se eviten posibles arbitrariedades; iii) Por último, modernizar la legislación en aquellos casos en que se ha ido quedando atrás. Chile fue pionero en muchos de estos temas, pero la propia dinámica del mercado requiere ir modernizando la legislación. El problema es que en muchos casos se han ido adoptando regulaciones que se alejan del “enfoque de mercado” que ha caracterizado a nuestro proceso regulatorio.

III.4 Las concesiones

En el capítulo 6, Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alex Galetovic abordan una de las reformas claves en los 90: el programa de concesiones de infraestructura. A principios de los años noventa era evidente que Chile tenía un déficit im-

portante en infraestructura de transporte. De hecho, las necesidades de inversión entre 1995 y el año 2000 ascendían a 11.000 millones de dólares. La escasez de recursos financieros, de organización y humanos para superar este déficit llevó al gobierno a presentar una iniciativa legal al Congreso, aprobada en 1991, por la que se permite al Estado otorgar en concesión prácticamente cualquier obra pública. Así se inició un ambicioso programa de concesiones mediante un sistema de contratos de construcción, operación y transferencia. Con arreglo a estos contratos, una empresa privada construye y financia el proyecto y cobra por el uso del servicio durante un prolongado período, luego del cual la infraestructura se transfiere al Estado.

Hay muchos motivos que sugieren un aumento del bienestar y la eficiencia mediante la aplicación de un sistema de este tipo. Primero, permite aumentar la dotación de infraestructura sin incrementar considerablemente el presupuesto fiscal. Segundo, la empresa que construye la obra tiene luego que hacerse cargo de ésta, por lo que tiene más incentivos para invertir en calidad durante la etapa de construcción. Tercero, por lo general las empresas privadas son más eficientes que las estatales. Cuarto, es más fácil justificar políticamente que las tarifas pagadas por los usuarios deban cubrir los costos cuando quienes proveen la infraestructura son empresas privadas. Quinto, desde un enfoque distributivo, es aconsejable que los beneficiarios del proyecto sean quienes paguen por él y no todos los contribuyentes. Finalmente, estos esquemas difieren profundamente de los tradicionales porque los proyectos se licitan con un criterio de mercado y no mediante planificación centralizada, lo que ayuda a descartar obras cuya demanda no es suficiente como para justificar su construcción.

La experiencia internacional demuestra que si se desea cosechar las ventajas potenciales de este sistema, es preciso diseñar cuidadosamente los mecanismos de licitación, el contrato de concesión y el marco regulatorio. Esto porque a menudo los proyectos de infraestructura son monopólicos por lo que es preciso preocuparse por su regulación. Por otro lado, la mayoría de estos proyectos llevan implícitos enormes riesgos comerciales, lo que ha llevado a las empresas a presionar al gobierno con el fin de obtener garantías en materia de ingresos. Otro aspecto fundamental para el buen funcionamiento del sistema es la transparencia de los procedimientos. De ser así, se limitan las posibilidades para que el gobierno y los concesionarios adopten comportamientos oportunistas.

En comparación con otros países, la experiencia chilena ha tenido resultados promisorios. Sin embargo, la propia experiencia, según los autores, sugiere algunas mejoras como: i) la creación de un organismo independiente que asegure el cumplimiento de las normas de calidad, ii) la implementación de mejores mecanismos de solución de controversias, iii) las licitaciones por MPVI (mínimo valor presente de ingreso), iv) el gobierno debiera evitar otorgar garantías de ingresos mínimos, y v) en el caso de las autopistas urbanas, la autoridad debiera ser más flexible para modificar los peajes y ajustarlos a las condiciones de demanda.

III.5 La política ambiental

En el capítulo 7, Gabriel Del Fávoro y Ricardo Katz hacen un análisis de carácter general del sistema de gestión ambiental pública en Chile, con especial énfasis en la evolución que ha experimentado en los últimos 15 años. Se describen sus rasgos principales así como los efectos económicos de dicha gestión. El avance más concreto en esta materia corresponde a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (19.300), aprobada en 1994, que se transformó en el primer cuerpo legal coherente sobre materias medioambientales en Chile. Antes de esto no existía en la práctica la evaluación de impacto ambiental. A partir de mediados de los 80 algunos servicios públicos la empezaron a solicitar, pero carecían de un cuerpo legal que la respaldara o era arbitraria. Sólo con la mencionada ley las evaluaciones ambientales pasaron a tener un fundamento legal inequívoco.

Esencialmente, la gestión ambiental debe procurar la corrección de las externalidades negativas que las actividades productivas, y también las regulatorias, producen sobre los componentes ambientales. Estas externalidades negativas tienen sus propias complejidades, toda vez que se trata de bienes públicos difusos, que interesan a la sociedad como un todo y en un marco temporal transgeneracional.

Una vez definido el marco político-normativo de las metas ambientales perseguidas por la sociedad, se deben privilegiar los instrumentos económicos de protección ambiental. En este contexto aparece imperiosa la necesidad de crear derechos de propiedad mediante normas de calidad ambiental y emisión u otros mecanismos similares. Estos instrumentos jurídico-económicos amistosos en relación con el mercado, adecuadamente diseñados e implementados, normalmente permiten una efectiva protección ambiental a un costo social bajo y con pleno respeto del derecho de propiedad de las personas.

En Chile, la tensión entre derecho de propiedad y protección ambiental no se ha solucionado; sólo se ha administrado el problema mediante instrumentos inapropiados. Esto es particularmente cierto en el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), las Normas de Calidad Ambiental (NCA) y las Normas de Emisión (NE). Este marco es reflejo de una concepción de gestión ambiental pública basada en *commands and controls*, que busca controlar la contaminación y limitar el uso de bienes ambientales públicos, por medio de regulaciones y posterior fiscalización. Bajo esta filosofía, evidentemente, los instrumentos económicos de gestión ambiental fueron tratados sólo en forma incidental.

El SEIA no ha logrado resolver la dicotomía “protección ambiental *versus* desarrollo económico”, pero ha permitido ciertos progresos al cambiar la forma en que son concebidos los proyectos de inversión, incorporando la variable ambiental en la fase de prefactibilidad de los mismos. Además, ha abierto espacios a la participación ciudadana, ha obligado a una mayor coordinación entre los servicios públicos y ha creado un mercado de consultoría ambiental para múltiples disciplinas.

Si bien estos progresos son positivos, en la práctica, la implementación de una gestión ambiental pública basada solamente en *commands and controls* ha traído como consecuencia que el país perdiera la gran oportunidad de tener una gestión ambiental pública moderna, eficiente y eficaz. Chile ha terminado por incurrir en los mismos errores de los países más adelantados en estas materias, los que hicieron enormes inversiones, pero han obtenido paupérrimos logros ambientales.

En relación a la agenda pendiente en esta materia, del Fávero y Katz sostienen que es necesario utilizar las fuerzas de mercado en la gestión ambiental del país, recurriendo fundamentalmente a instrumentos económicos. Se dan ejemplos concretos en materias como evaluación ambiental estratégica, el sector forestal, biodiversidad, uso de suelos, permisos de emisión transables y recursos hídricos. La profunda desconfianza que hoy persiste con respecto a los instrumentos de mercado para solucionar los problemas ambientales (como queda de manifiesto, por ejemplo, en la demora para enviar al Congreso el proyecto sobre permisos de emisión transables) atenta contra una efectiva y eficiente gestión ambiental. Si no se producen los radicales cambios legales que se requieren en esta dirección, es difícil que la gestión ambiental pública chilena se desarrolle en armonía con los principios de una sociedad libre.

IV. LAS REFORMAS COMERCIALES Y FINANCIERAS

IV.1 La apertura comercial

En el capítulo 8, Dominique Hachette califica la apertura comercial iniciada en Chile a partir de 1973 como una de las reformas más importantes del período, considerando que en menos de un decenio se derribaron las altas murallas proteccionistas mantenidas por más de medio siglo. El objetivo de estas barreras había sido el de estimular el desarrollo industrial que supuestamente iba a ser el motor del crecimiento de la economía chilena. Uno de los pilares de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno militar fue revertir esta situación abriendo la economía al exterior para poder aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables.

La reforma comercial comenzó en 1974 y las decisiones principales se tomaron entre esa fecha y 1979 al eliminarse las barreras no aduaneras y reducir el arancel promedio de 105%, con gran varianza, a uno parejo del 10%. Se trató de una reforma oportuna, aunque no haya sido acompañada inicialmente de políticas cambiarias y macroeconómicas que puedan calificarse de complementarias. Una mayor inversión, señales más adecuadas del tipo de cambio real y un manejo más prudente de la cuenta de capitales habrían permitido minimizar los costos de rea-

signación en los setenta y a principios de los ochenta. La experiencia de los ochenta y noventa ha demostrado que el manejo macroeconómico se puede hacer sin recurrir a la política comercial y que la reducción del arancel tiene impactos muy positivos sobre el sector exportador. Sin embargo, también demostró que los afanes proteccionistas no han desaparecido del todo y que los apoyos sectoriales son contradictorios con la estrategia basada en exportaciones y también con una apertura bilateral beneficiosa para el país.

La crisis de 1982-83 se tradujo en una reversión parcial de los avances en materia de apertura comercial, incrementándose el arancel uniforme a 20% en 1983 y a 35% en 1984. Sin embargo una vez pasada dicha crisis se retomó la senda de la apertura y el arancel uniforme se redujo a 20% en 1985 y a 15% en 1989.

En los 90 la agenda ha estado marcada por nuevas reducciones arancelarias y por la firma de numerosos acuerdos bilaterales. En efecto, en 1991 se redujo el arancel uniforme de 15% a 11% y a partir de 1999 se reduce en un punto porcentual por año hasta llegar a 6% en el 2003. En materia de acuerdos bilaterales, Hachette hace una detallada descripción de los distintos acuerdos firmados por Chile a partir de principios de los 90, cuando se decide seguir esta estrategia. Asimismo, analiza los beneficios y costos de dichos acuerdos.

En cuanto a la agenda pendiente, Hachette destaca los siguientes puntos: i) la apertura comercial debe hacerse hacia el mundo, y los afanes regionalistas no pueden olvidar esto, siendo éstos sólo complementos en condiciones muy específicas; ii) los nuevos acuerdos comerciales, de haber alguno, deben ser abiertos y firmarse con socios de aranceles bajos y barreras no arancelarias casi inexistentes hacia el resto del mundo; además los socios deben ser estables macroeconómicamente, tener mercados amplios y ser socios principales de Chile; iii) con respecto al desarrollo de nuevos sectores exportadores, éste se alcanza al seguir aumentando rápidamente la productividad de los factores en todos los sectores de la economía, siendo la inversión en capital no humano y el manejo eficiente de la estructura humana particularmente importantes. El éxito exportador de productos chilenos con “mayor valor agregado” a los países con acuerdos es bienvenido, pero no es justificación suficiente para firmar acuerdos arancelarios, dado que este es un asunto de costos y beneficios; (iv) por último, se señala la importancia de seguir participando activamente en las futuras rondas comerciales y demás foros de la OMC, además de reforzar el poder de ésta, algo delicado y complicado, pero necesario.

IV.2 Los mercados financieros

Andrés Reinstein y Francisco Rosende describen y analizan en el capítulo 9 los principales hitos de la política de desarrollo del mercado financiero que se inició a mediados de los 70. En particular, ponen énfasis en las dificultades que encontró este proceso y las políticas utilizadas por la autoridad para sortearlas.

Al inicio del proceso de liberalización financiera, hace casi treinta años, se observó un cuadro de marcada inestabilidad en el sector que se tradujo en altas

tasas de interés reales, rápido crecimiento del crédito, sucesivas quiebras de entidades financieras de tamaño pequeño, y en frecuentes problemas en bancos de cierta envergadura. Si bien es indudable que los resultados obtenidos fueron influenciados por un importante “shock petrolero” y por marcados desequilibrios monetarios en economías industrializadas, es importante reconocer que las autoridades no lograron establecer su “distancia óptima” con respecto al mercado financiero. Por una parte, se percibía que los problemas y contratos entre privados debían ser resueltos por éstos; por la otra, al parecer evidente que los colapsos del sector financiero podían comprometer el éxito del programa de estabilización y reformas, se produjeron sucesivas intervenciones del Banco Central.

La crisis de comienzos de los 80 llevó a un profundo análisis y cuestionamiento de la institucionalidad financiera. Por una parte, era evidente que la autoridad debía intervenir garantizando la estabilidad y el buen funcionamiento del mercado financiero, pero por otro lado debía evitar la aparición de problemas asociados al riesgo moral (*moral hazard*). El resultado de este proceso se expresó en las reformas a la ley de bancos de 1986. En ellas se combinó el objetivo de expandir el ámbito de acción de los bancos con una supervisión más eficiente de éstos, al hacer mayores exigencias en la entrega de información y estimular un mayor desarrollo de la supervisión privada de los bancos.

En los 90 la industria bancaria ha sufrido los costos de la desintermediación que han registrado numerosas economías. Paralelamente, las autoridades han intentado armonizar la creación de nuevas oportunidades de negocios con una evaluación estricta del sector.

De acuerdo al análisis realizado, Reinstein y Rosende concluyen que el sistema financiero chileno tuvo una evolución muy favorable después de la crisis que enfrentó a principios de los 80, y que está actualmente recuperado y con una posición muy sana para enfrentar el futuro.

En el futuro, tanto el sistema financiero como la autoridad se verán enfrentados a cuatro grandes fuerzas: i) una creciente inserción internacional del mercado de capitales chileno, ii) un creciente monto y complejidad de las operaciones de mesa de dinero de los bancos, iii) una mayor securitización de los métodos de financiamiento de las empresas y las colocaciones bancarias, y iv) una integración de las distintas actividades del mercado de capitales.

Al comenzar el siglo XXI, quedan muchas dudas con respecto a la forma en que evolucionará la industria bancaria en el mundo. Sin embargo, existen pocas dudas en cuanto a que la industria chilena ha aprendido lo suficiente como para seguir las tendencias mundiales conducentes a lograr nuevas reducciones en los costos de transacción sin exponer la estabilidad del sistema. Sin embargo, es importante que la legislación vaya acompañando los desarrollos del mercado, que en esta área son particularmente rápidos. De no ser así, o el mercado financiero se irá reduciendo como consecuencia de una regulación estrecha que le impide su adecuado desarrollo, o se expandirá sin la regulación adecuada. Ambos escenarios son negativos para el desarrollo de este mercado y del país.

IV.3 Autonomía del Banco Central

En el capítulo 10, el último de esta sección, Juan Andrés Fontaine aborda el tema de la autonomía del Banco Central de Chile (BCC). Se debe recordar que aunque la Constitución Política de 1980 contemplaba un banco central autónomo, la ley que dio origen a dicha autonomía sólo se aprobó a fines de 1989. La crisis de 1982-83 hizo que se repensara y postergara el proyecto definitivo hasta fines de los 80.

La idea de la independencia del BCC fue recibida inicialmente con incompreensión y cierta resistencia, dado que se trataba de una experiencia pionera entre las economías en desarrollo y que contaba entonces con muy pocos modelos de referencia en el mundo desarrollado. La etapa previa a su aprobación se caracterizó por un intenso debate no exento de prejuicios.

La institución se concibió como un guardián de la disciplina económica a fin de asegurar la progresiva disminución de la inflación y la prevención de crisis bancarias y de balanza de pagos. Durante el período de autonomía, el desempeño del BCC ha sido coherente con el proyecto que le dio origen, destacándose especialmente su compromiso con la reducción de la inflación. Este aspecto se ha visto reflejado en el establecimiento de metas inflacionarias marcadamente declinantes y que se han cumplido. Por este motivo, la idea de un banco central autónomo ha ido ganando la confianza de amplios sectores del país.

La mayor aceptación que hoy tiene la idea de autonomía del BCC sugiere que su diseño institucional y su desempeño han sido exitosos. Sin embargo, de un análisis depurado surgen algunas inquietudes que deben ser evaluadas:

Primero, la política monetaria seguida por el instituto emisor ha sido bastante zigzagueante, lo que, aunque no es evidente a primera vista, sí ha provocado costos reales. Esta inconsistencia en las políticas abre interrogantes acerca de la perdurabilidad de los avances en materia inflacionaria y la determinación de sostenerlos bajo condiciones menos favorables.

Segundo, particularmente a partir de 1995, la política antiinflacionaria ha pasado a descansar en una sostenida apreciación real del peso. Esta estrategia es sostenible sólo en condiciones externas inusualmente favorables. En el escenario actual, donde el tipo de cambio real parece destinado a subir (depreciación del peso), la preservación de los avances logrados hasta ahora implicaría un significativo costo social. Desde esa perspectiva, la determinación antiinflacionaria del BCC quizá no haya sido puesta verdaderamente a prueba.

Tercero, la discrecionalidad exhibida en materia de controles cambiarios por parte del BCC, excede largamente el espíritu de su ley orgánica. En este sentido, la tarea de integrar nuestro mercado financiero y cambiario al mundo, bajo un marco normativo liberal, como preveía la ley para tiempos normales, está pendiente.

Finalmente, la descapitalización del BCC sugiere, i) la necesidad de restablecerle pronto un patrimonio adecuado y ii) la necesidad de adoptar medidas tendientes a no repetir el problema.

V. LAS REFORMAS SOCIALES

V.1 La reforma previsional

En el capítulo 11, Rodrigo Acuña y Augusto Iglesias describen y analizan la reforma previsional de 1980. La crisis del antiguo sistema de pensiones chileno se debió principalmente a una combinación de mala administración y manipulación política de los recursos de la seguridad social y no tanto a razones demográficas. Esta circunstancia marca todo el proceso de reforma y explica muchas de las características específicas de diseño del nuevo sistema, las que se escogieron con el objeto de evitar que las cotizaciones previsionales fueran usadas para propósitos distintos al financiamiento de las pensiones. Las principales características de la reforma fueron la creación de un sistema basado en la capitalización individual de las cotizaciones obligatorias, la administración privada de los fondos y la libertad de los trabajadores cubiertos para elegir entre las distintas empresas administradoras y, llegado el momento del retiro, entre diferentes alternativas de pensión.

Sin duda, el sistema de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) ha sido exitoso en lograr proteger los fondos del riesgo político y en mejorar la calidad de los beneficios y servicios que recibe la población en comparación con el sistema antiguo, a la vez que ha sido clave en el desarrollo del mercado de capitales. Parte de estos buenos resultados se han visto reflejados en el aumento de la cobertura del sistema y en las altas rentabilidades experimentadas por los fondos de pensiones desde los inicios del sistema. Los buenos resultados obtenidos durante estos primeros años de funcionamiento han servido para estimular el interés por el sistema chileno, considerando además que se trata de una solución que no sólo parece conceptualmente atractiva, sino que además funciona en la práctica.

Acuña e Iglesias sostienen, sin embargo, que la actual regulación obliga a las administradoras a buscar una escala de operación que, dado el tamaño del mercado, no permite la existencia de un número de AFP similar al que llegó a operar en el pasado y, además, promueve formas de competencia que no necesariamente son óptimas desde un punto de vista social y limita el valor agregado que las administradoras pueden dar a los servicios que ofrecen. Esta estricta regulación fue necesaria para asegurar la viabilidad de la reforma en sus inicios. Asimismo, es probable que los costos antes mencionados no fueran evidentes en ese entonces. Ahora bien, la mayor experiencia acumulada durante estos dieciocho años y el significativo desarrollo de las AFP, de los mercados y de la capacidad de fiscalización, abren hoy oportunidades para desarrollar regulaciones diferentes, que permitan bajar costos, fomentar la entrada de nuevas empresas al mercado y crear valor agregado a los servicios ofrecidos, sin poner en riesgo los objetivos de la reforma previsional.

En materia de agenda pendiente los autores afirman que es posible avanzar hacia una industria con menores precios, mayor diferenciación de productos y menor concentración. Sugieren que para lograr esto se deben modificar aque-

llas regulaciones que atentan contra dichos objetivos. En particular se propone: i) permitir la separación de los negocios de administración de fondos y de cuentas, ii) posibilitar la diferenciación de los fondos a los que pueden optar los afiliados, además, permitiría desconcentrar el mercado, y iii) establecer una estructura de comisiones más flexible.

V.2 Las reformas laborales

En el capítulo 12, Fernando Coloma y Patricio Rojas analizan las reformas laborales que han tenido lugar en el último cuarto de siglo en Chile. Sostienen que las reformas laborales que se implementan a partir de mediados de los 70 se insertan en un proceso amplio de reformas llevadas a cabo a partir de 1973 que apuntaban a revitalizar los pilares de una economía de mercado, como la libertad de precios, la apertura a los mercados internacionales, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la libertad de emprender y de elegir. En este esquema, la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo eran consideradas piezas fundamentales en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica.

En cuanto a las reformas de las leyes laborales, los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales de que gozaban algunos grupos con poder de presión, y que junto con llevar a soluciones ineficientes, perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y, por último, a los consumidores. Luego se introdujeron las modificaciones relativas a las normas de sindicalización, a la regulación de la negociación colectiva y a la huelga, y la de los procedimientos de despidos e indemnizaciones. Estas iban en la dirección de obtener mercados más competitivos en que las remuneraciones pudieran determinarse acorde a la evolución de la productividad y no en función de poderes de presión e intereses meramente redistributivos.

Las reformas realizadas fueron, en opinión de los autores, en la dirección correcta, aunque siempre será posible debatir si fueron más allá de lo razonable, considerando que el objetivo de eficiencia económica no puede ser un objetivo irrestricto en la regulación de las relaciones de trabajo. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que se pueden considerar moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión de los trabajadores, pero lograron mantener la esencia de un sistema flexible y funcional al desarrollo de la empresa privada y a la creación de empleos. Distinto sería el juicio si se llegara a aprobar, en algún momento, el paquete de reformas laborales que se encuentra en el Congreso desde 1995, que en esencia establece la negociación con sindicatos interempresa y que prohíbe la contratación durante la huelga, pues en este caso se estaría volviendo a rigidizar peligrosamente el mercado del trabajo y se estaría dando una señal muy inquietante a la inversión privada.

Los resultados de la experiencia chilena han sido exitosos en cuanto se han logrado, en particular desde mediados de los 80, avances significativos en materia de empleo y remuneraciones, dentro de un escenario con indicadores macroeconómicos altamente favorables. No obstante, los indicadores sociales son mixtos, por cuanto aunque los indicadores de pobreza, salud y educación muestran progresos notables, los de distribución del ingreso no han mejorado.

Los resultados económicos de los últimos años ratifican que la flexibilización del mercado del trabajo era un requisito fundamental en la nueva estrategia de desarrollo y que es clave mantener y profundizar dicha flexibilidad. La legislación laboral en Chile es perfectible. En efecto, es posible perfeccionar dicha legislación en áreas como la negociación colectiva, seguro de desempleo, cumplimiento de las normas laborales y capacitación. No obstante, esto debe hacerse manteniendo siempre la flexibilidad necesaria para tener un mercado laboral dinámico, que refleje las condiciones de productividad y que colabore en el buen desempeño de la economía. Esta es la mejor manera de dar una efectiva protección a los trabajadores.

V.3 La pobreza

En el capítulo 13, Arístides Torche analiza los temas de pobreza, necesidades básicas y desigualdad en Chile en los últimos 25 años. También describe y evalúa los programas que se han implementado para solucionar dichos problemas.

Los vínculos entre pobreza y los satisfactores tradicionales de necesidades básicas como educación, salud, previsión, vivienda y distribución del ingreso, son significativos y estrechos. Entre estos factores surgen complementariedades y sinergias, mientras que, por otra parte, compiten por los recursos destinados al área social debido a las opciones y prioridades de la autoridad. Por estas razones, este estudio se basa en la evolución de estos factores con el fin de analizar los avances obtenidos en materia de superación de la pobreza en Chile.

El diseño de las políticas sociales llevadas a cabo en Chile a partir de los años 70 se realizó en un marco donde se enfatizaba la importancia del mercado en la asignación de recursos, la apertura comercial y financiera, el rol más importante del sector privado y el papel subsidiario del Estado. En el diseño mismo de los programas sociales, se dio especial importancia a la descentralización, la focalización y a la orientación de los subsidios hacia la demanda en vez de la oferta. Durante los 90, se ha puesto especial énfasis en el concepto de desarrollo con equidad, lo que ha generado ciertas contradicciones debido a la interacción entre medidas de logro de equidad, factores de crecimiento y resultados del proceso de crecimiento.

De la experiencia chilena en el ataque a la pobreza, el autor destaca los siguientes puntos: i) La importancia de los beneficios de un crecimiento alto, conjuntamente con una inflación decreciente, que permitan reducir el desempleo entre

los grupos más vulnerables y elevar los ingresos reales de dichas personas. En este sentido, el imperativo de alto crecimiento no sólo se justifica por el mejor uso de los recursos sino que además por motivos de equidad; ii) El empleo de una administración descentralizada de las políticas sociales, que ponga especial énfasis en la cobertura de los programas y en la focalización de éstos en aquellas zonas donde los indicadores de logro son inferiores a los indicadores medios. Aquí es fundamental realizar un acabado análisis en cuanto a la identificación y medición de la pobreza que permita llevar a cabo políticas más efectivas y mejor orientadas; iii) La dificultad para evaluar entre objetivos de la política social como pobreza, desigualdad y necesidades básicas, en comparación con otros objetivos como crecimiento e inflación, se debe a que los elementos que subyacen en las comparaciones son de diferente índole, unos valóricos y otros empíricos.

Torche concluye señalando que en la tarea de superación de la pobreza hay dos opciones: seguir por el mismo camino o cambiar de rumbo. La primera opción tiene la ventaja de ser un camino conocido y que ha probado ser exitoso. Sin embargo, debido a que ya se han hecho avances significativos en estas materias, que han beneficiado a gran parte de la población y que ahora estos problemas son más específicos y focalizados, es probable que se requiera un cambio de estrategia. Esta debiera incluir al menos los siguientes dos elementos: i) programas más descentralizados, y ii) implementación a partir de los propios beneficiarios y con su activa participación. Es una estrategia más riesgosa, pero, si se tiene éxito, más gratificante.

V.4 El sector salud

En el capítulo 14, Cristián Aedo presenta las principales reformas en la salud llevadas a cabo por los diferentes gobiernos en el último cuarto de siglo. Se entrega una evaluación de las reformas introducidas, discutiendo la situación de cobertura poblacional y de gastos e ingresos tanto del sector público como privado.

La reforma a la salud es parte integral de la serie de reformas que tuvo lugar en Chile durante este período con el objetivo de la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del Estado y la adopción de un modelo basado en la economía social de mercado. Es así como el antiguo sistema de salud público fue completamente reestructurado, dividiéndose en entidades descentralizadas, con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propio. Dentro de este marco, se redefinieron las funciones del Ministerio de Salud y se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), destinado a recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del área.

En 1981 se realizan dos reformas importantes. Primero, se comenzó el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria y segundo, se estableció la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), lo que permite que las personas puedan optar por adquirir su seguro obligatorio de salud en el sistema privado (ISAPRE) o en el sistema público (FONASA).

En las últimas décadas, Chile ha conseguido indicadores globales de salud, esperanza de vida al nacer y mortalidad general, superiores a los esperados de acuerdo al nivel de desarrollo del país. Esto es una indicación de éxito en esta materia. A pesar de ello, la satisfacción de la población en lo referente a la atención de salud no es alta. El sector público atraviesa por una serie de problemas de gestión y recursos, mientras que el sistema privado es cuestionado por ser poco equitativo, al no ofrecer alternativas claras de solución para los problemas de la población adulta mayor y los enfermos crónicos.

Una de las principales críticas al sistema chileno es que éste no es un sistema en sí, sino más bien dos subsistemas (público y privado) funcionando en paralelo, con poca coordinación y con formas de operación en algunos casos incompatibles.

Esta problemática, según Aedo, hace necesario discutir alternativas de reformas que apunten a promover la eficiencia en la provisión de servicios de salud en el sistema público, incorporando subsidios a la demanda que busquen mejorar la equidad del sistema. Por otro lado, ambos sistemas (público y privado) deberían incorporar en forma más completa las enfermedades catastróficas en los seguros ofrecidos y contener costos por medio de mecanismos de pago innovadores. El autor hace una detallada propuesta que, entre otros aspectos, incluye: i) separar el componente seguro de salud del componente subsidio de incapacidad laboral; ii) toda la población estaría obligada a tener el seguro; iii) las personas podrían elegir libremente donde asegurarse; iv) el seguro obligatorio sería un seguro catastrófico (SC); v) habría un subsidio para aquellos cuyo 7% de su ingreso no alcanza para pagar la prima del SC; vi) el SC se combinaría con una cuenta de ahorro para la salud; vii) una reforma al FONASA y a los hospitales del Ministerio de Salud que incluya aspectos jurídicos, gerenciales y de activos; (viii) el seguro de incapacidad laboral lo administrarían las propias empresas.

V.5 La educación

Finalmente, en el capítulo 15, Harald Beyer se aboca al análisis de las reformas de la educación en Chile desde los 70. El autor parte reconociendo que Chile presenta una distribución del ingreso que está en el promedio de América Latina, región que en este tema exhibe una de las distribuciones más desiguales del mundo. El principal motivo de esto, según sus propios estudios, es la fuerte desigualdad que existe en los ingresos del trabajo. En este sentido, la educación juega un papel fundamental a la hora de explicar esta desigualdad, como también al intentar mejorar esta situación.

En el trabajo se entregan antecedentes históricos de la educación en Chile, poniendo especial énfasis en las reformas implementadas a partir de 1980. Chile tiene una historia educacional deficiente, en el sentido de que la educación básica masiva es un fenómeno de las últimas cuatro décadas y la educación media ha

experimentado un fuerte aumento recién en los últimos 30 años. Históricamente, la educación en Chile fue provista por el Estado de una manera demasiado centralizada. De hecho, muchas de las deficiencias en la calidad de la educación reveladas en los indicadores de eficiencia interna y en algunos estudios internacionales comparativos pueden atribuirse al llamado “Estado docente”.

Las reformas de lo 80 tenían entre sus principales objetivos promover la competencia para captar alumnos entre los establecimientos educacionales. Ello se lograba al modificar la asignación de los recursos fiscales, los que a partir de 1981 comenzaron a llegar a las escuelas en función de la matrícula de los establecimientos educacionales. Se estimaba que las escuelas que ofreciesen una mejor calidad de la educación se verían beneficiadas de una mayor demanda, lo que crearía incentivos al perfeccionamiento.

Ahora bien, esta competencia que se intentó incentivar fue a su vez restringida desde sus inicios. Por un lado, los padres no contaban con un sistema de información que les transmitiera lo bien o lo mal que lo hacía el establecimiento de sus hijos y, por lo tanto, su elección no necesariamente beneficiaba al mejor. Por otro lado, el gobierno dio señales ambiguas respecto de la efectiva descentralización del sistema y de la real autonomía de los establecimientos educacionales, al negociar alzas salariales directamente con los profesores, al ceder ante presiones tendientes a aumentar la inamovilidad del cuerpo docente y al establecer “recomendaciones” específicas respecto de los programas de estudio antes que un acabado listado de objetivos por lograr.

Las reformas educacionales chilenas de las últimas dos décadas sugieren que no es fácil elevar la calidad de la educación. La importancia de evaluar cuidadosamente las decisiones que se toman en este campo es un requisito indispensable para avanzar en este objetivo. Más aún cuando en los próximos años los recursos en educación seguramente crecerán a ritmos tan elevados como los de la última década.

Beyer termina con una propuesta que incorpora, entre otros, los siguientes elementos: i) una mayor autonomía de los establecimientos educacionales, ii) relacionar las remuneraciones del profesorado con su desempeño, iii) dar más información a los padres, y iv) redefinir el rol del Ministerio de Educación. ●



Capítulo 2

Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)

SEBASTIÁN EDWARDS



SEBASTIÁN EDWARDS. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía de la Universidad de Chicago. Es titular de la cátedra Henry Ford II en el Anderson Graduate School of Management, UCLA. Investigador Asociado del National Bureau of Economic Research y del Centro de Estudios Públicos. Email: sebastian.edwards@anderson.ucla.edu

Mi agradecimiento a José de Gregorio y a Felipe Larráin por sus valiosas observaciones. Este artículo fue traducido del inglés.

I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de las economías emergentes y en transición, el camino hacia el libre mercado ha sido más accidentado que lo que se esperaba. Por lo general, la estabilidad macroeconómica ha sido esquivada, el crecimiento limitado y las condiciones sociales no han mejorado significativamente. Esto ha ocurrido en casi todas las regiones del mundo, inclusive en Asia y en Europa Oriental. En este marco tan heterogéneo, cabría afirmar que de todos los países que han emprendido un proceso de reforma económica en el último decenio, quizás Chile haya logrado los resultados más exitosos. Durante el período 1988-1997, la tasa promedio de crecimiento del PIB fue del 8% anual; el desempleo disminuyó de aproximadamente el 20% a principios de los años ochenta al 6% en el período 1996-1997; el salario real aumentó a una tasa superior al 4% anual entre los años 1988 y 1997; y la tasa de inflación osciló alrededor del 5% en el período 1997-1998, después de un largo proceso de desequilibrios macroeconómicos. En el Gráfico 1 se puede observar la evolución de estas variables durante el período 1960-1997.

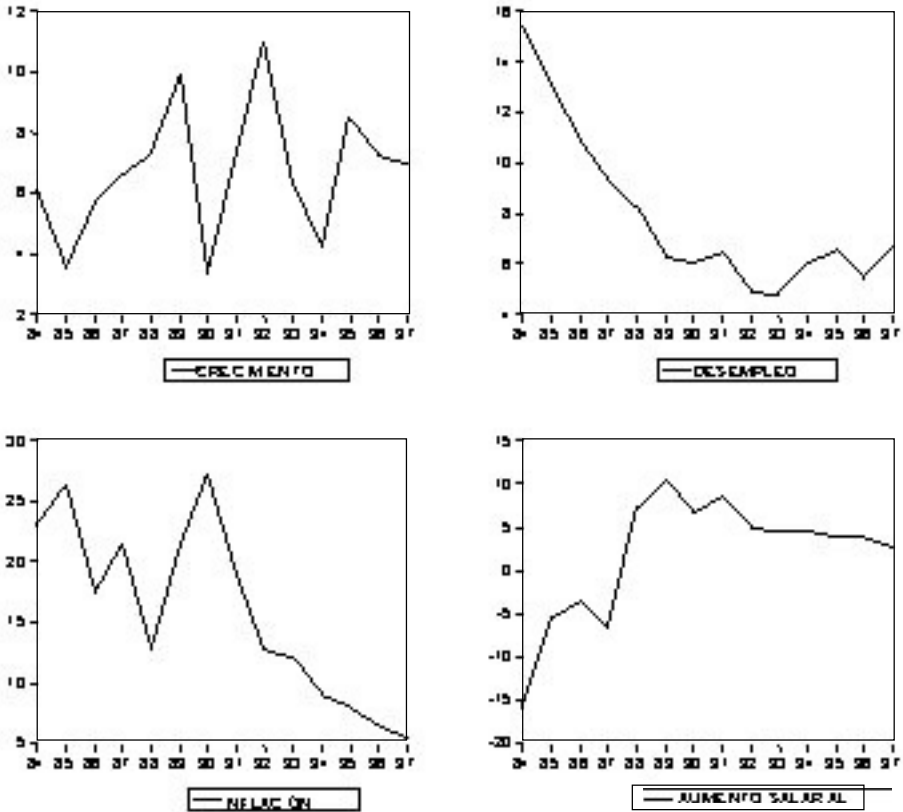
A partir de mediados de la década de 1970, durante el régimen dictatorial encabezado por el general Augusto Pinochet, la economía chilena se transformó profundamente. Los principales elementos de las reformas implementadas en Chile fueron los siguientes¹:

- Una reforma tributaria radical, dirigida a eliminar un desequilibrio fiscal endémico, suprimir las distorsiones más importantes y evitar las crisis recurrentes de la balanza de pagos.
- La apertura (unilateral) al comercio internacional, a través de la eliminación de las restricciones cuantitativas y la aplicación de un arancel uniforme del 10% a las importaciones.
- Un programa importante de privatizaciones que abarcó la mayoría (aunque no la totalidad) de las áreas de la economía.
- Una profunda reforma financiera que desreguló el mercado interno de capitales y permitió un acceso bastante irrestricto al sector bancario.
- Una reforma laboral dirigida a aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, y reducir el grado y la intensidad de los conflictos laborales.
- La privatización del sistema de seguridad social.

Algunos aspectos de la experiencia chilena han despertado un marcado interés en los analistas de todo el mundo. Uno de los logros más importantes de Chile en los últimos 15 años ha sido la virtual eliminación de la inflación. Tras varios decenios de inestabilidad en materia de precios, la inflación se mantiene con firmeza en el intervalo más bajo de las cifras de un solo dígito. Curiosamente, y

¹ Para más información sobre las reformas en Chile, véase, por ejemplo, Edwards y Edwards (1991) y los ensayos de Bosworth y otros (1994).

GRÁFICO 1
VARIABLES MACROECONÓMICAS SELECCIONADAS:
CHILE, 1984-1997



en marcado contraste con la mayoría de los aspectos de su programa de reformas, el enfoque utilizado por Chile para lograr la estabilización ha sido gradual. De hecho, se necesitaron más de 20 años para lograr que la tasa de inflación se mantuviera en un dígito en forma sostenida.

Durante todo este período, Chile utilizó tres enfoques antiinflacionarios distintos. El primero, aplicado durante el período 1974-1977, consistió en una fuerte restricción de la tasa de expansión monetaria a fin de reducir la inflación, que en ese entonces oscilaba alrededor del 700%. Esta restricción se aplicó simultáneamente con una política relativamente estricta de indización del tipo de cambio en función de la inflación pasada, cuyo objeto era mantener el tipo de cambio real prácticamente constante. El segundo, que tuvo vigencia entre 1978 y 1982, se apoyó en el uso de un tipo de cambio nominal predeterminado como ancla. Esta etapa

culminó con la crisis de 1982, cuando se produjo la devaluación del peso chileno y el país ingresó en un período de recesión profunda. En el tercer enfoque, aplicado en 1985, se fijaron metas para las tasas de interés a fin de mantener la demanda agregada dentro de los límites considerados apropiados por las autoridades². A mediados de los años noventa, el Banco Central de Chile comenzó gradualmente a dejar de lado la fijación de metas estrictas para las tasas de interés. La política del Banco se orientó gradualmente hacia un enfoque relativamente *sui generis* de fijación de metas de inflación.

El presente estudio tiene por objeto analizar algunos de los aspectos más importantes de las políticas de estabilización aplicadas en Chile en los últimos 25 años. En particular, me dedico a abordar dos aspectos de estas políticas, que están vinculados directamente con debates recientes sobre los programas de estabilización y de gestión macroeconómica en las economías emergentes y en transición. En primer lugar, me propongo examinar la eficacia del enfoque del tipo de cambio nominal fijo. Éste se ha convertido en un tema importante tras las crisis cambiarias de México, Asia Oriental, Rusia y Brasil.

Cabe plantearse los siguientes interrogantes: ¿pueden los tipos de cambio fijos resultar útiles en los países emergentes? Si se manejan adecuadamente, ¿contribuyen a reducir la inflación o conducen, inevitablemente, a la sobrevaloración de las monedas y al derrumbe? En segundo lugar, analizaré la posibilidad de aplicar una política monetaria independiente en un contexto de tipos de cambio nominales predeterminados y de movilidad de capitales. Más concretamente, examino si los controles aplicados en Chile a los ingresos de capital permitieron a las autoridades monetarias fijar metas para las tasas de interés cuyos niveles fueran superiores a los determinados por el arbitraje internacional.

El análisis de los ensayos realizados por Chile con diversos programas de estabilización permite extraer varias conclusiones importantes, que podrían resultar interesantes para los estudiosos y analistas de otros países. Reviste especial interés el hecho de que estos programas se aplicaran en el contexto de dos regímenes cambiarios muy diferentes —un sistema de tipo de cambio fijo y otro de banda de fluctuación amplia—, fundados en dos modelos conceptuales de inflación distintos. El fracaso del programa de estabilización chileno de 1978-1982, basado en el tipo de cambio, guarda estrecha relación con el debate actual sobre las virtudes de este tipo de programas (Calvo y Vegh, 1999). Además, el hecho de que en los años noventa se aplicaran en Chile medidas de control a los ingresos de capital, que debían servir de instrumento para lograr una mayor independencia monetaria, también es importante en el marco del debate actual sobre la eficacia de los controles de capital en general (Edwards, 1999).

La organización del presente trabajo es la siguiente: la sección I es una introducción al tema. En la sección II analizo las medidas de estabilización aplica-

² Entre 1982 y 1985, Chile avanzó a tropezones, sin aplicar un programa coherente de estabilización.

das en el período 1974-1977. En ella afirmo que, en contraposición con la opinión de la mayoría —y pese a la importancia otorgada al control de la liquidez agregada—, este episodio no fue un programa de estabilización monetaria, en sentido estricto. La explicación radica en que el intento de las autoridades por evitar una sobrevaloración del tipo de cambio real resultó en una superposición de políticas incompatibles, en la que la aplicación de un régimen de devaluación en función de la inflación pasada impidió reducir la inflación en forma significativa. En la sección III se examina el experimento del período 1978-1982, en que se usó el tipo de cambio como ancla nominal. En esta sección desarrollo un modelo de programa de estabilización basado en el uso del tipo de cambio como ancla nominal y presento una serie de resultados obtenidos por análisis de regresión. La sección IV está centrada en el período posterior a 1984 y hace hincapié en el comportamiento de las tasas de interés. En la misma sección presento nuevos resultados empíricos que permiten inferir que los controles de capital tuvieron un efecto (muy) limitado sobre la capacidad de las autoridades monetarias para aplicar una política independiente. Por último, la sección V consta de algunas observaciones finales.

Al centrar la atención en algunos problemas concretos, y más bien analíticos, el presente estudio se aparta de los criterios utilizados desde hace mucho tiempo en Chile para analizar la persistencia de la inflación. Remito a los lectores interesados en los puntos de vista tradicionales sobre la lucha contra la inflación en Chile a los trabajos de Ross (1911), Fetter (1931), Harberger (1963), Hirschman (1963) y Davis (1963). En las publicaciones de Corbo (1974), Edwards y Edwards (1991), Larraín y Meller (1990) y De Gregorio (1999) pueden encontrarse análisis más recientes.

Antes de continuar, es preciso señalar lo siguiente: en primer lugar, en el presente estudio no se analizan todos los aspectos de las políticas de estabilización aplicadas en Chile en los últimos 25 años. En particular, no se pasa revista a los tropiezos del período 1983-1984 y tampoco se examinan en detalle los aspectos más complejos del enfoque de metas cuasinflacionarias aplicadas recientemente. En segundo lugar, en esta presentación he procurado mantener el análisis en un nivel relativamente simple. He hecho todo lo posible por evitar el uso de muchas ecuaciones y dejar de lado deducciones matemáticas muy extensas. Cuando el lector lo considere necesario, puede consultar el apéndice o la bibliografía pertinente.

II. EL PROGRAMA DE ESTABILIZACION DE 1974-1977:

¿UN ENFOQUE MONETARIO?

II.1. Apreciación preliminar

Durante el último año del gobierno de la Unidad Popular, la inflación había aumentado tremendamente, bordeando el 700% anual. Éste había sido el resul-

tado de una política económica que, desde los primeros meses del gobierno de Allende, había descuidado el equilibrio macroeconómico (Larraín y Meller, 1990). Cuando los militares tomaron el poder en septiembre de 1973, reducir la inflación se convirtió en el principal objetivo económico. En esta sección analizo los esfuerzos de estabilización realizados en los primeros años del régimen militar³. En ella expongo los motivos por los cuales considero que, pese a la utilización de medidas de control monetario, no es correcto caracterizar a este episodio como un programa de estabilización monetaria. De hecho, la aplicación de una política cambiaria de indización en función de la inflación pasada desestabilizó gravemente el esfuerzo antiinflacionario.

II.2. El gradualismo inicial

Aunque se había declarado que el objetivo principal de la política económica de corto plazo del gobierno era reducir la inflación, hasta abril de 1975 se aplicó en forma deliberada un enfoque antiinflacionario gradual relativamente tímido. La decisión de adoptar este tipo de política se fundó en los costos presuntos de una alternativa más drástica y fue explicada en el informe económico de 1974 del ministro de Hacienda (Méndez, 1979, págs. 103 y 104):

La decisión inicial de política antinflacionaria consistió en aplicar un enfoque gradual en vez de una contención violenta de la inflación... Detener bruscamente la inflación necesariamente implica eliminar de inmediato el déficit fiscal y reducir bruscamente el crédito al sector privado... Un simple análisis de estas medidas nos da una idea de las catastróficas consecuencias que tendría una política de este tipo... [El] costo social, en términos de pérdida de producción, empleo e ingresos de una política económica como la mencionada sería altísimo y estamos seguros que la mayoría de los chilenos no estaría dispuesta a aceptarlo.

El carácter gradual de la política se reflejó, principalmente, en la evolución de la tasa de crecimiento de la masa monetaria. En junio de 1974, el valor de esta tasa era del 333%, sólo ligeramente inferior a la tasa más elevada registrada durante el régimen de Allende, de 342% en agosto de 1973. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, se lograron mejoras importantes. El déficit del sector público no financiero que en 1973 había alcanzado un nivel sin precedentes (30,5% del PIB) se redujo a un 5,4% en 1974 (ver Capítulo 3 de este volumen). Esto se logró mediante la aplicación de varias medidas, que comprendieron la eliminación de la mayoría de los subsidios y el despido de un número importante de empleados públi-

³ Este análisis se basa, en parte, en el trabajo de Edwards y Edwards (1991).

cos. Asimismo, se redujo el gasto por medio de la venta al sector privado de varias empresas públicas que se encontraban en dificultades. Algunas de éstas habían sido nacionalizadas durante el gobierno de Allende, y la mayoría de ellas se encontraban en una situación financiera precaria y exigían un aporte permanente de fondos frescos por parte del Estado.

Un aspecto clave del esfuerzo inicial de estabilización fue la reticencia a utilizar cualquier tipo de controles o directrices en materia de precios. Esta reticencia a aplicar medidas de control de precios, así como otras formas de políticas de ingresos, era el resultado de una larga serie de fracasos en la lucha contra la inflación en Chile mediante este tipo de políticas.

Pese al gradualismo de las políticas de estabilización y al deseo manifiesto de evitar un “costo social” excesivo para reducir la inflación, el rigor de las medidas fiscales comenzó a hacerse sentir en la economía a fines de 1974. En septiembre, la tasa de desempleo en el Gran Santiago había alcanzado la cifra de 8,4%, un aumento drástico en relación con la tasa del 4,1% registrada en septiembre de 1973.

Si se tiene en cuenta que la política monetaria aplicada durante este primer período fue relativamente moderada, quizás no deba sorprender que el programa de estabilización no lograra su objetivo de reducir la inflación en forma significativa. A fines de ese año, la tasa de inflación seguía siendo muy elevada (369,2%). Además, durante el primer trimestre de 1975, el nivel de producción siguió decayendo, mientras que la inflación comenzó a crecer en forma alarmante. La tasa de variación oficial del Índice de Precios al Consumidor llegó al 14% mensual en enero, al 17% en febrero y al 21% en marzo. En ese momento, el deterioro de los términos del intercambio complicó aún más las cosas, ya que el déficit proyectado de la balanza de pagos para todo el año 1975 era alarmante.

Se tenía la sensación de que Chile padecía una crisis muy grave. Por un lado, era indudable que el gradualismo de la política de estabilización no lograba reducir la tasa de inflación y, por el otro, las medidas adoptadas en el terreno fiscal estaban afectando negativamente la producción y el empleo. La economía chilena estaba pagando los costos de un programa de estabilización, sin lograr a cambio ninguno de sus beneficios.

II.3. Un programa monetario combinado con la indización del tipo de cambio

En abril de 1975 se abandonó el gradualismo de la política antiinflacionaria y se comenzó a aplicar el así llamado tratamiento de *shock*. El ministro de Hacienda señaló que las autoridades militares le habían pedido que elaborara y llevara a cabo un programa económico cuyo principal objetivo fuera erradicar la inflación que había afectado al país durante más de 25 años (Méndez, 1979, pág. 157). El objetivo de este programa era reducir drásticamente la inflación en un plazo de un año, y tenía muchos aspectos similares a los programas tradicionales de estabilización

monetaria (Calvo y Vegh, 1999). Sus características más importantes eran las siguientes: a) una reducción general del gasto público (entre el 15% y el 25%); b) un incremento temporal del 10% del impuesto sobre la renta; c) una aceleración del programa de reducción del tamaño del sector público, iniciado en 1974; y d) una política monetaria restrictiva.

En la elaboración y aplicación de la política antiinflacionaria de *shock* se hizo caso omiso del costo social, que tanto había preocupado al ministro de Hacienda en 1974. Estas medidas se adoptaron porque, como se ha señalado, la economía ya estaba incurriendo en alguno de los costos de estabilización, sin lograr a cambio ningún beneficio importante, y además, en parte, como reconocimiento del hecho de que para un gobierno de carácter autoritario los costos socioeconómicos de la deflación carecían de consecuencias políticas importantes.

Desde el punto de vista fiscal, el programa de *shock* antiinflacionario se complementó con una amplia reforma fiscal, analizada en detalle en el Capítulo 3 de este volumen, que comenzó a ejecutarse en marzo de 1975. Los objetivos principales de la reforma eran generar un incremento sustancial de los ingresos fiscales y reducir las distorsiones en materia de eficiencia generadas por el sistema anterior. Entre las características principales de la reforma cabe mencionar la sustitución de los impuestos en cascada sobre las ventas con un impuesto sobre el valor agregado (IVA) global, cuyo valor se fijó en 20%; la indización integral del sistema tributario; la eliminación de las demás exenciones impositivas y subsidios; la unificación de los impuestos sobre la renta de las sociedades y de las empresas individuales, mediante la aplicación de un impuesto fijo a las actividades comerciales; y la integración de los impuestos personales y comerciales. El aumento de los ingresos, junto con la reducción del gasto público, tuvo repercusiones inmediatas en el déficit del sector público no financiero, que se redujo de una cifra superior al 5% del PIB en 1974, al 2% en 1975, y a un superávit en 1976. Ese año, por primera vez en más de dos décadas, Chile registró un superávit fiscal, situación que sólo se modificó en 1982 cuando, en plena crisis recesiva, la caída de la recaudación fiscal generó un pequeño déficit.

La intensificación de la política monetaria contractiva constituyó la base fundamental del plan de estabilización de 1975. Durante la fase inicial de este programa, el Banco Central realizó enormes esfuerzos para controlar la tasa de crecimiento del crédito interno. En particular, en 1975, la restricción monetaria era significativa y la masa monetaria real había disminuido cerca del 20% en relación con el año anterior.

El programa de estabilización de abril de dicho año era coherente, en gran medida, con el diagnóstico de algunos de los técnicos del gobierno anterior al golpe. En un documento elaborado por un grupo de economistas durante el gobierno de la UP, que en ese entonces militaban en la oposición, se afirmaba que como Chile era más bien una economía cerrada, para controlar la inflación (sólo) era necesario reducir el déficit fiscal y aplicar una política monetaria restrictiva. El punto de vista del gobierno militar sobre la inflación y su erradicación se resu-

me, con notoria claridad, en la siguiente cita del ministro de Hacienda Jorge Cauas (Méndez, 1979, pág. 109):

La política monetaria que se ha venido implementando reconoce que existe una relación estrecha entre el ritmo de crecimiento del nivel de precios y la tasa de expansión de los medios de pago... La alta sensibilidad de la oferta de dinero a las variaciones del déficit fiscal necesariamente implica que el éxito de esta política está íntimamente ligado a la mantención de una sólida disciplina en materias fiscales.

En cuanto a la política salarial, el programa de estabilización de abril de 1975 exigía cierta prudencia. Aunque Cauas pidió a los asalariados que participaran en los “sacrificios”, también señaló que se seguiría aplicando la política de ajustes salariales periódicos de 1974, determinados en alguna medida en función de la inflación pasada.

Como se creía que la creación de dinero, inducida por los problemas fiscales, era la causa más importante de la inflación, el programa de estabilización de abril de 1975 no contemplaba la utilización del tipo de cambio como instrumento de lucha contra la inflación. Por el contrario, se decidió mantener un sistema cambiario de paridad móvil, ajustable en función de la inflación pasada, que consistía en un ajuste periódico del tipo de cambio nominal con una tasa aproximadamente igual a la inflación desfasada.

Como lo dijo el propio ministro Cauas en su discurso del 24 de abril, “el tipo de cambio seguiría ajustándose en relación con los precios internos” (Méndez, 1979, pág. 161). Esta política tenía dos objetivos. En primer lugar, debía contribuir a evitar la crisis de la balanza de pagos que comenzaba a asomar como consecuencia, entre otras cosas, de la drástica caída —de más del 50%— del precio del cobre, registrada a partir de abril de 1974. En segundo lugar, respondía al deseo de mantener un tipo de cambio real estable y “realista”, que alentaría las exportaciones no tradicionales y ayudaría al proceso de ajuste que se produciría a raíz de la reducción de los aranceles de importación vigente en ese momento. En 1975, la tasa de devaluación nominal del peso con respecto al dólar de los Estados Unidos excedía la tasa de inflación (354% y 343%, respectivamente). Esta política de ajuste del tipo de cambio nominal, en función de la inflación pasada, es lo que diferencia el programa de 1975 de un programa tradicional de estabilización monetaria.

El programa de *shock* de 1975 tuvo un impacto inmediato en la inflación. La tasa de aumento de los precios cayó del 69% en el segundo trimestre al 26% en el último trimestre de 1975. En cuanto a la producción, el efecto inmediato del programa de estabilización fue profundizar aún más una crisis, de por sí grave. La terapia de *shock* fiscal y la abrupta caída de los términos del intercambio de Chile produjeron una reducción del PIB del 13,3% en 1975 y un fuerte incremento en la tasa de desempleo que, en septiembre de ese año, llegó a casi el 20%. Si bien

la economía empezó a recuperarse rápidamente después de 1975 y el PIB real alcanzó en 1977 el mismo nivel de 1974, el desempleo se mantuvo excepcionalmente elevado durante este período. Recién en 1979 el PIB real per cápita recuperó el nivel de 1974.

Pese al éxito inicial del programa de *shock* de estabilización, a principios de 1976 se tenía la impresión de que a pesar de que la principal fuente de creación de dinero —el déficit fiscal— se había reducido considerablemente, la tasa de crecimiento de los precios estaba recuperando su ritmo anterior y la tasa de inflación había aumentado a 47% en el primer trimestre de 1976. Si bien se había logrado controlar el déficit, abrir la economía y reducir la tasa de crecimiento monetario, las expectativas inflacionarias y las devaluaciones nominales comenzaron a desempeñar un papel cada vez más importante en la perpetuación de la inflación. De hecho, parecía que las expectativas inflacionarias se habían estabilizado alrededor del 200% anual. También se hizo evidente en ese momento que el comportamiento del tipo de cambio se había convertido en un elemento importante del tradicional proceso inflacionario chileno. El público se había dado cuenta muy rápidamente de que la inflación y la devaluación del tipo de cambio nominal estaban estrechamente vinculadas: los banqueros, los empresarios y hasta las amas de casa determinaban, cada vez más, sus expectativas inflacionarias teniendo en cuenta el tipo de cambio.

A fin de contrarrestar estas expectativas, en junio de 1976 el gobierno revaluó el peso en un 10%. Tras esta revaluación, se reanudó el proceso de minidevaluaciones, en las que el tipo de cambio nominal (con respecto al dólar de los Estados Unidos) se ajustaba aproximadamente con la misma tasa que la inflación pasada. En marzo de 1977 se volvió a revaluar el tipo de cambio nominal en un 10%, con el objeto de neutralizar aún más las expectativas inflacionarias. Después de esta apreciación, se continuó nuevamente con las devaluaciones periódicas que, al indizarse en función de la inflación pasada, trataban de compensar a las empresas por la pérdida de competitividad generada por el proceso de reducción arancelario.

Las revaluaciones del peso efectuadas en 1976 y 1977 constituyeron los primeros pasos encaminados a producir un cambio profundo en la estrategia de estabilización chilena y en la concepción de las autoridades del papel de la política macroeconómica. A fines de 1977, con una tasa de inflación anual del 84%, las autoridades gubernamentales sostuvieron que, habida cuenta de la apertura progresiva de la economía chilena, resultaba cada vez más evidente que los programas antiinflacionarios tradicionales, elaborados para una economía cerrada, se habían vuelto ineficaces. A continuación se señaló que era necesario cambiar drásticamente la orientación de la política de estabilización a fin de avanzar en la lucha contra la inflación, y que en la próxima etapa sería necesario utilizar el tipo de cambio como ancla nominal del sistema económico.

III. EL USO DEL TIPO DE CAMBIO COMO ANCLA NOMINAL (1978-1982)

III.1. Apreciación preliminar

El programa de estabilización chileno basado en el tipo de cambio se inició en 1978, después de que se hizo evidente que el programa monetario, combinado con la indización, aplicado durante el período 1975-1977, no estaba dando los resultados esperados. La premisa del nuevo programa era que una tasa predeterminada de devaluación nominal —que incluyera un tipo de cambio nominal totalmente fijo— restringiría los aumentos de precios, provocaría una reducción de las expectativas inflacionarias y aseguraría que las autoridades monetarias y fiscales tuvieran un manejo conservador⁴. Este programa de estabilización basado en el tipo de cambio tuvo dos etapas: la primera se inició en febrero de 1978 y se mantuvo hasta junio de 1979, y se caracterizó por una tasa de devaluación anunciada con antelación y fijada, intencionalmente, por debajo de la tasa de inflación en curso. En junio de 1979, y teniendo en cuenta que los resultados obtenidos en la lucha contra la inflación eran muy pobres, el tipo de cambio nominal se fijó en 39 pesos por dólar. Las autoridades anunciaron que este nuevo tipo de cambio se mantendría en vigencia “indefinidamente”.

Desde un principio, las autoridades comprendieron que la condición para que el programa tuviera éxito era que las políticas fiscal y monetaria fueran coherentes y complementarias. De hecho, y tal como se analizara en la sección anterior, el saldo primario del sector público se encontraba controlado aun antes de que se adoptara el ancla del tipo de cambio. Asimismo, durante la mayor parte de ese período se había logrado restringir en gran medida la política monetaria. Los arquitectos del programa esperaban que el plan de estabilización basado en el tipo de cambio funcionaría a través de, al menos, dos canales. En primer lugar, en una economía abierta un tipo de cambio fijo impondría un techo a la inflación de los bienes transables. En segundo término, se esperaba que la nueva política cambiaría generaría un vuelco importante en las expectativas inflacionarias.

En febrero de 1978, el ministro de Hacienda de Chile, Sergio de Castro, expresó claramente este punto de vista cuando afirmó que:

[La] apertura de la economía al comercio internacional y la existencia de una tasa de devaluación preestablecida... acelerarán el ingreso de importaciones competitivas con los productos locales, cuyos precios internos aumenten más allá de niveles razonables (De Castro, 1978, pág. 241).

⁴ Actualmente abundan las reseñas sobre esta primera etapa del proceso de estabilización chileno. Véanse, por ejemplo, Edwards (1985), Harberger (1985), Edwards y Edwards (1991), y Corbo y Solimano (1992).

Y a continuación dijo:

La política cambiaria ha establecido orientaciones razonables para las expectativas inflacionarias por parte del público, porque se apoya sólidamente en el hecho de que es innecesaria la creación de moneda (citado en Méndez, 1979, pág. 287).

Un aspecto importante del programa de estabilización chileno era que no requería ningún tipo de controles de precios o salarios. De hecho, esta característica lo diferencia significativamente de otros programas de estabilización de América Latina que recurrieron a tipos de cambio preestablecidos, incluso el programa Pacto, aplicado en México durante el período 1988-1994. Pero eso no era todo. Puede resultar paradójico que, a partir de 1976, Chile adoptara un esquema de indización salarial basado en la inflación pasada, mediante el cual los salarios en el sector formal de la economía se aumentaban periódicamente para compensar la tasa de inflación acumulada del período anterior (Edwards y Edwards, 1991, cap. 6).

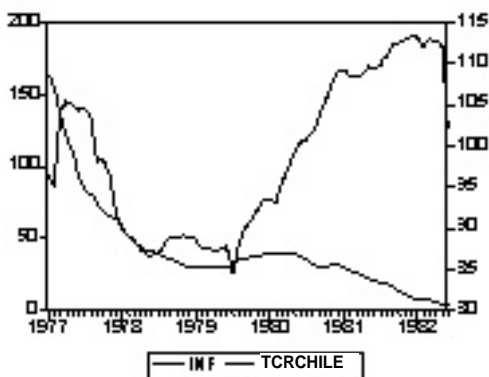
Este mecanismo de ajuste salarial, que inicialmente se adoptó en forma extraoficial, se convirtió en obligatorio al aprobarse un nuevo conjunto de leyes laborales en el período 1979-1980. En consecuencia, puede decirse que la indización no desapareció con la aplicación del nuevo programa. Lo que ocurrió en cambio fue que el ajuste del *tipo de cambio nominal* se reemplazó con una *indización de los salarios* basada en la inflación pasada.

A medida que se fueron adoptando y consolidando las reformas orientadas a fortalecer la economía de mercado, ingresó a Chile un volumen importante de capitales que contribuyeron a financiar el déficit creciente de la cuenta corriente. En 1981, este déficit alcanzó el 14,5% del PIB, una cifra que, evidentemente, no podía mantenerse en el largo plazo. Como se muestra en el Gráfico 2, los programas de estabilización lograron reducir la inflación. Sin embargo, y simultáneamente con ello, el tipo de cambio real se apreció significativamente. Tanto durante el período de aplicación de los programas como en su análisis *a posteriori*, se plantea un interrogante importante: si esta apreciación real se debía "a las variables fundamentales" y, especialmente, al ingreso masivo de capitales, como sostenían las autoridades; o si, por el contrario, como señalaban los críticos, representaba una situación de desequilibrio⁵. Una cuestión fundamental que investigo en esta sección es determinar hasta qué punto la adopción de un tipo de cambio fijo (con respecto al dólar de los Estados Unidos) contribuyó a sobrevaluar la moneda.

A mediados de 1982, la situación se hizo crítica y, tras perder un volumen considerable de reservas internacionales y hacer frente a una profunda crisis bancaria, las autoridades decidieron devaluar el peso, y el intento de estabilizar la economía aplicando un tipo de cambio nominal fijo llegó a su fin.

⁵ Para una reseña de las controversias que se produjeron durante la aplicación de ambos programas, véanse Edwards y Edwards (1991), y Dornbusch y otros (1995).

GRÁFICO 2
INFLACIÓN E ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL:
CHILE, 1977-1982

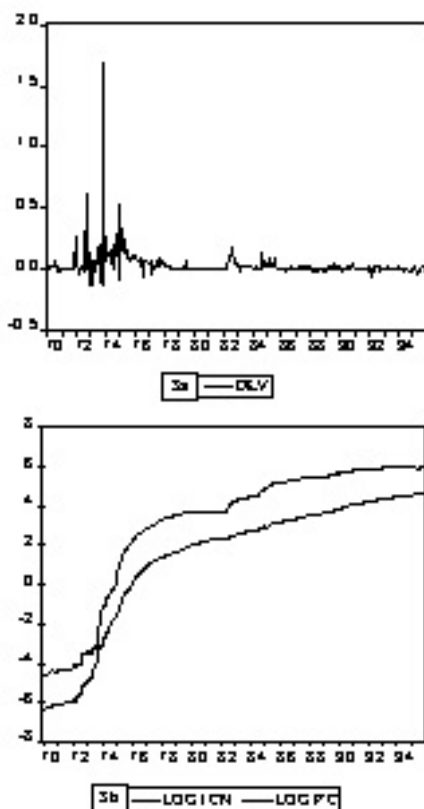


En el Gráfico 3a se muestra la evolución de la tasa de devaluación entre 1974 y 1982. En cambio, en el Gráfico 3b se representan los logaritmos del Índice de Precios al Consumidor ($\log IPC$) y los logaritmos del tipo de cambio nominal con respecto al dólar de los Estados Unidos ($\log TCN$) durante el mismo período. En primer lugar, estas cifras demuestran que hasta principios de 1976 la evolución de ambas variables fue paralela, ya que las autoridades aplicaron intencionalmente una política cambiaria dirigida a mantener un tipo de cambio real (relativamente) constante. Como se expone en detalle en la sección precedente, durante este período el tipo de cambio nominal se ajustó periódicamente en función de los diferenciales entre las tasas de inflación interna e internacional. En segundo lugar, los gráficos también revelan dos apreciaciones nominales discretas realizadas a principios de 1976 y 1977 a fin de contrarrestar las expectativas inflacionarias. En tercer término, los diagramas evidencian con claridad que, a partir de 1977-1978, la tasa de devaluación comenzó a retrasarse con respecto a la tasa de inflación, hasta que en 1979 se adoptó un tipo de cambio absolutamente fijo. Por último, las cifras muestran el salto del tipo de cambio nominal registrado a mediados de 1982 cuando el experimento terminó abruptamente.

III.2. Anclas nominales del tipo de cambio y persistencia de la inflación: Un marco conceptual

Por lo general, los programas de estabilización basados en el tipo de cambio han sido aplicados en países donde se verifican procesos de inflación acelerada a fin de reducir —o, mejor aún, eliminar— la inercia inflacionaria. La velocidad con que se logra reducir la inercia es importante. En los regímenes de tipo de cambio fijo, una disminución lenta de la inercia generará un proceso agudo de sobre-

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y TIPO DE CAMBIO NOMINAL:
1970-1995



valuación del tipo de cambio que puede hacer peligrar el programa de estabilización en su conjunto. En Chile, las autoridades esperaban que este mecanismo diera resultados muy rápidamente. De hecho, en febrero de 1978 el ministro De Castro afirmó que la divulgación anticipada de la tasa de devaluación reduciría rápidamente la tasa de inflación (*Boletín, Banco Central de Chile*, febrero de 1978, pág. 241).

Las condiciones iniciales desempeñan un papel importante en la determinación del comportamiento de la inflación una vez fijado el tipo de cambio nominal. Como se ha señalado en la sección II de este trabajo, entre 1974 y 1977 se aplicó en Chile una política cambiaria de paridad móvil, en la que la moneda se devaluaba periódicamente en proporción con los diferenciales (rezagados) de la inflación internacional y la inflación interna. Esta política tenía por objeto evitar la erosión del tipo de cambio real y de la competitividad internacional.

En este contexto, la adopción de un ancla cambiaria representa una profunda modificación del régimen cambiario y el éxito de la lucha contra la inflación se verá afectado directamente por la **credibilidad** que logre el cambio de política. Si el público cree realmente que se han modificado las preferencias de las autoridades y que el nuevo régimen se aplicará en forma persistente, es probable que la inercia inflacionaria decline rápidamente. En cambio, si los agentes privados tienen dudas del compromiso de las autoridades con el nuevo régimen cambiario, la nueva política tendrá muy poco efecto sobre la inercia inflacionaria.

El motivo es muy simple: si la nueva política no goza de credibilidad y el público considera que las autoridades volverán a aplicar el sistema de paridad móvil, sus expectativas serán coherentes con esta percepción. Además, en tales circunstancias, las negociaciones salariales seguirán basándose en la inflación pasada. Si no hay credibilidad, persistirá la inercia y la inflación de un período estará “contaminada” por la inflación del período anterior. Naturalmente, cuando esto ocurre, se produce una apreciación del tipo de cambio real que afecta el nivel de competitividad internacional. Si, además de la falta de credibilidad, los salarios nominales se indizan en función de la inflación pasada, las fuerzas que impulsan la apreciación del tipo de cambio real serán aún más fuertes.

En rigor, existen varias maneras de introducir la inercia en un modelo de inflación. Quizás el más común es el que supone la existencia de contratos escalonados⁶. Otra posibilidad es suponer que los salarios se establecerán racional y prospectivamente y que las autoridades económicas minimizarán una función de pérdida cuadrática. En este contexto, la aplicación de una política de estabilización basada en el tipo de cambio se interpreta como un cambio en las preferencias de las autoridades.

Utilicemos el análisis de Edwards (1996, 1998) para examinar el caso en que las autoridades se proponen dos objetivos básicos: a) reducir la inflación; y b) evitar un desajuste de la paridad cambiaria real o desviaciones con respecto a la meta preestablecida para el tipo de cambio. En la mayoría de los casos en que se fijaron metas para el tipo de cambio real, las autoridades se concentraron en un índice del tipo de cambio real caracterizado por la ecuación siguiente (para más detalles, véase el apéndice):

$$s_t^I = s_t (P_{t,j}^* / P_{t,j})^\theta,$$

donde s_t es el tipo de cambio nominal *spot*, P^* es el nivel de precios externos, P es el nivel de precios internos y θ (-1) es un parámetro que determina la importancia de los niveles de precios relativos en la política de tipo de cambio nominal. Si $\theta < 1$, las autoridades tratarán de corregir el tipo de cambio nominal en una proporción menor que los diferenciales de inflación. Si $j = 0$ y $\theta = 1$, esta expre-

⁶ Véase Vegh (1992).

sión corresponde al tradicional índice del tipo de cambio real contemporáneo. En Chile, como en la mayoría de los países que han aplicado un sistema de paridad móvil, se utilizaron los diferenciales de inflación pasada para orientar la política económica y, de este modo, resulta apropiado suponer que $j = 1$. El *mix de políticas* aplicadas realmente en el país de que se trate —incluyendo la política cambiaria— dependerá, en gran medida, de la importancia relativa otorgada por las autoridades a cada uno de los dos objetivos económicos.

El resto del modelo consiste en los elementos siguientes (para una exposición sistemática, véase el apéndice):

- La tasa de inflación se define como la media ponderada de la inflación en dos sectores de la economía: el sector de los productos transables (T), que comprende los bienes afectados por la competencia internacional, y el sector de los productos no transables (N), que depende de las condiciones internas.
- Se supone que la tasa de inflación de los bienes no transables depende de la tasa de crecimiento de los salarios nominales, de la tasa de devaluación δ_t , de la tasa de inflación mundial π^* , y del exceso de oferta de liquidez interna (z)⁷. La expresión de la inflación de los bienes no transables se deriva de la condición de equilibrio del mercado de bienes no transables y, en consecuencia, sus parámetros están relacionados con la elasticidad de la oferta y la demanda de productos no transables.
- La inflación de los bienes no transables estará dada por la ley de precio único y es igual a la tasa de devaluación más la tasa de inflación internacional.
- En la versión más general del modelo, los ajustes salariales serán iguales a la inflación esperada. Otro enfoque es suponer que —como ocurrió en Chile— los salarios estaban totalmente indizados con la inflación desfasada. Según esta hipótesis alternativa, y como se explica detalladamente más adelante, los principales resultados examinados en esta sección serán aún más categóricos.
- Se supone que la variación del tipo de cambio real de equilibrio es igual a un *shock* aleatorio de los términos del intercambio, con distribución $N(0, \sigma^2)$, y que ésta se observa antes que las autoridades determinen la política cambiaria.
- Por último, el exceso de liquidez —que refleja las presiones de la demanda agregada— es igual a la oferta excedente de la moneda nacional.

Sobre la base de los principios que acaban de bosquejarse, puede elaborarse un modelo riguroso que permitirá a las autoridades determinar la política cam-

⁷ Una alternativa que no afectará los resultados es considerar que la demanda de bienes no transables puede ser una función creciente del excedente de la demanda agregada.

biaria óptima, así como la dinámica de la inflación y del tipo de cambio real. Naturalmente, el valor de estas variables en el equilibrio dependerá del peso relativo que las autoridades quieran asignar a las metas de inflación y de tipo de cambio real. Para simplificar el análisis, supongamos que antes de comenzar la aplicación del programa de estabilización basado en el tipo de cambio, la única preocupación de las autoridades sea evitar la sobrevaluación del tipo de cambio real. En Edwards (1998) se demuestra que si suponemos que se fijan los salarios antes de considerar el valor contemporáneo de otras variables, la política de tipo de cambio nominal **óptima** consiste en ajustar el tipo de cambio real en una proporción θ con respecto a los diferenciales de la inflación pasada:

$$\delta_t = \theta (\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^*)$$

Este tipo de regla de paridad móvil fue aplicado por muchos países afectados por una tasa de inflación muy elevada, como Brasil y Chile en los años sesenta y setenta. Conforme a esta política, el tipo de cambio nominal se ajusta en proporción a los diferenciales de inflación desfasada, corregidos en función de las modificaciones registradas en las variables fundamentales del tipo de cambio real. Un caso muy especial, pero sin embargo muy común, se produce cuando $\theta = 1$ y la tasa de devaluación se fija antes de que se observe el *shock* real. En este caso $\delta_t = (\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^*)$; es decir, la tasa de devaluación nominal es estrictamente igual a los diferenciales de la inflación pasada.

En este caso, la inflación se caracteriza por un nivel significativo de persistencia o inercia. Las causas de esta situación se comprenden muy fácilmente: como el tipo de cambio nominal depende de la inflación pasada, la tasa de inflación de los bienes transables también se verá afectada por la inflación desfasada. Los encargados de fijar los salarios, cuyas expectativas se presumen racionales, reconocerán este hecho y ajustarán los salarios nominales con la inflación pasada. Como los salarios son el principal factor determinante de la inflación de los bienes no transables, los precios en ese sector también estarán “contaminados” por la inflación pasada. En el apéndice demuestro más rigurosamente que la dinámica de la inflación está dada por una expresión muy sencilla, que es la ecuación siguiente⁸:

$$\pi_t = \theta\pi_{t-1} - \theta\pi_{t-1}^* + \pi_t^* + \lambda z_t + \phi_t,$$

donde z_t mide el excedente de la oferta de liquidez, $\lambda > 0$ es una función de los parámetros del modelo y ϕ_t es un término aleatorio. Como en un régimen de paridad móvil la política monetaria puede modificarse, en el estado estacionario,

⁸ En el caso de los salarios, esto significa que la estructura del modelo se utiliza para calcular $E(\cdot)$. Al derivar la ecuación (11), he supuesto que existen presiones de la inflación internacional y la demanda, y esto significa que las variables reales (observadas) se desvían de los valores esperados por un término aleatorio independiente e idénticamente distribuido (i.i.d.).

$z = 0$, y siempre y cuando $\theta < 1$, la inflación interna convergerá con la inflación internacional —es decir, en el estado estacionario $\pi = \pi^*$. La velocidad con que se producirá esta convergencia dependerá, evidentemente, del valor de θ : cuanto más alto sea el valor de θ , tanto mayor será la inercia inflacionaria y tanto más lento el proceso de convergencia.

Cabe señalar que si el tipo de cambio se indiza estrictamente en función de la inflación pasada —es decir, si $\theta = 1$, como de hecho ocurrió en Chile entre 1974 y mediados de 1976—, la inflación interna tendrá una raíz unitaria y la economía carecerá de ancla nominal. En este caso, la inflación queda indeterminada frente a cambios en la demanda o a *shocks* reales. De hecho, puede argumentarse que la percepción de que Chile enfrentaba este tipo de situación fue lo que impulsó a las autoridades a abandonar el régimen de paridad móvil en 1978.

La adopción de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio puede interpretarse como un cambio de preferencias de las autoridades. Significa concederle la máxima prioridad, en lugar de prestarle poca o ninguna atención. Más concretamente, consideremos que en algún momento el gobierno modifica totalmente sus prioridades. En ese instante, las autoridades anuncian que su verdadera preocupación es derrotar la inflación. En este caso, la regla óptima de devaluación es mantener un tipo de cambio fijo. Es decir, que la mejor política es adoptar un programa de estabilización basado en el tipo de cambio, sin preocuparse por las consecuencias (si las hubiera) que pudiera tener sobre los desajustes del tipo de cambio real.

De hecho, ésta es una buena aproximación de lo que hizo Chile a mediados de 1979, cuando se fijó el tipo de cambio en 39 pesos por dólar. En este caso surge un interrogante importante: ¿qué ocurrirá con la dinámica de la inflación? Idealmente, una vez que se fija el tipo de cambio la inflación se frenará abruptamente y, como dijo el ministro De Castro en 1978, la inflación convergerá “rápidamente” con la inflación mundial. Evidentemente, se corre el riesgo de que transcurra un tiempo hasta que se desacelere la inflación y que por un período relativamente prolongado $\pi > \pi^*$. En este caso, y como la tasa de devaluación nominal es cero, se producirá una apreciación del tipo de cambio real y una pérdida de competitividad del país.

La evolución real de la inflación dependerá del grado de credibilidad de la nueva política de ancla cambiaría nominal. Es probable que, al principio, el público tenga algunas dudas sobre cuáles serán las características reales del nuevo régimen —un sistema genuino de tipo de cambio fijo o un sistema de cambio fijo con una cláusula de salvaguardia. Si el público tiene incertidumbre sobre la posibilidad de mantener el tipo de cambio fijo, considerará que existe una posibilidad real de que las autoridades abandonen el régimen del tipo de cambio fijo y vuelvan al sistema anterior de paridad móvil.

Puede demostrarse rigurosamente que una vez fijado el tipo de cambio, el grado de inercia será (aproximadamente) igual a la probabilidad percibida de que se abandonará el programa. Es más, si la credibilidad es total, desaparecerá la iner-

cia y la inflación interna será inmediatamente igual a la inflación mundial (más un término aleatorio). Sin embargo, si la credibilidad es algo menos que total, la adopción de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio reducirá el grado de inercia inflacionaria, pero no logrará eliminarla⁹. En ese caso, la inflación pasada seguirá afectando a la inflación actual y la inflación interna sólo tenderá lentamente a coincidir con los índices de la inflación mundial.

Como se ha señalado, si la convergencia de la inflación interna con la inflación internacional es lenta, se tendrá un proceso de fortalecimiento del valor real de la moneda nacional y con el tiempo se llegará a una sobrevaluación cambiaria. Más concretamente, si suponemos que la política monetaria tiene por objeto lograr cambios en la demanda de moneda (es decir, $z_t = 0$), la variación porcentual del tipo de cambio real podrá expresarse mediante la ecuación siguiente:

$$(ds)/s_t = -(1 - q) \theta (\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^*) - \phi_t$$

Como, por definición, la inflación interna excede la internacional, se producirá una apreciación real continua hasta que se concrete la convergencia de la inflación interna con la internacional¹⁰.

En el análisis anterior se ha supuesto que los salarios se fijan en forma racional y prospectiva, y que la inercia es el resultado de la política de paridad móvil o de la falta de credibilidad en el programa basado en el tipo de cambio. Evidentemente, éste no es el único motivo de persistencia del proceso inflacionario. Si, como ocurrió en Chile en el período 1975-1982, una fracción de los salarios se indizan en función de la inflación desfasada, el grado de inercia remanente después de que se ponga en marcha el programa será mayor que si no se indizaran los salarios. La expresión exacta del coeficiente de inercia se deduce en el apéndice (véase la ecuación 14).

El caso más interesante es aquel en que se aplica una política creíble de ancla cambiaria nominal, al tiempo que se mantiene en vigencia una ley que establece la indización salarial en función de la inflación pasada¹¹. En el caso límite en que el ajuste salarial depende exclusivamente de la inflación desfasada, la inercia de la inflación caerá de todos modos, pero no desaparecerá. Después de que se haya puesto en marcha el programa de estabilización basado en el tipo de cambio —y en un marco de credibilidad total—, el coeficiente de inflación desfasada

⁹ Los modelos correspondientes a la tradición de los contratos escalonados, como el de Calvo (1983), brindan un camino alternativo para tratar estos temas.

¹⁰ Corbo (1982) desarrolla un modelo de indización en función de la inflación pasada para analizar la dinámica de la inflación chilena que genera un fortalecimiento de la moneda.

¹¹ Como se ha señalado, en Chile se aplicó un sistema de ajuste salarial de ese tipo entre 1977 y 1982. Sin embargo, han existido ciertas discrepancias sobre la credibilidad del programa basado en el tipo de cambio en ese período. Como sostengo más adelante, los argumentos presentados en este estudio apoyan con firmeza la hipótesis de que el sistema carecía de credibilidad.

seguirá siendo positivo. Sin embargo, es probable que el valor real de este coeficiente sea pequeño.

Si, por ejemplo, la ponderación de los bienes no transables en la ecuación de nivel de precios es 0,5 y las elasticidades-precio de la demanda y de la oferta de salarios reales de los productos no transables son (aproximadamente) iguales, entonces el coeficiente de la inflación desfasada en el programa posterior a la estabilización será igual a 0,25. En cambio, si la ponderación de los bienes no transables en la ecuación de niveles de precios es 0,3, el coeficiente de la inflación desfasada en el programa posterior de estabilización será igual a 0,15. Lo realmente importante para el análisis empírico siguiente es que, aunque exista una indización salarial en función de la inflación pasada establecida por ley, una política de estabilización creíble, con el tipo de cambio como ancla, generará *una caída importante de la inercia inflacionaria*.

A fin de analizar empíricamente el grado de eficacia de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio, pueden estimarse ecuaciones de la dinámica de la inflación, utilizando datos de series de tiempo. Si el programa es creíble, debería ser posible detectar un quiebre en el proceso inflacionario, con una reducción significativa del coeficiente de inflación desfasada en el momento en que comienza a aplicarse el nuevo programa. En cambio, si el programa no es creíble, no se producirá un cambio estructural en el proceso inflacionario en el momento en que comienza a aplicarse el ancla cambiaria. En las subsecciones siguientes, pongo a prueba estas proposiciones. Además, si la nueva política es totalmente creíble y el mecanismo de indización salarial es, de hecho, ineficaz, el coeficiente de inflación desfasada posterior a la estabilización debería ser igual a cero.

III.3. Inercia inflacionaria, anclas nominales del tipo de cambio y credibilidad en Chile

En esta subsección analizo la dinámica de la inflación en Chile durante el período de la aplicación del programa de estabilización basado en el ancla cambiaria. En particular, trato de determinar si la adopción de este programa redujo el grado de inercia inflacionaria. Comienzo estimando las ecuaciones de la dinámica inflacionaria, utilizando el marco conceptual expuesto previamente. En el análisis de regresión, la variable dependiente es la inflación, mientras que las variables independientes son la inflación desfasada, la inflación en Estados Unidos y un índice correspondiente al exceso de oferta monetaria. Más concretamente, el análisis de regresión se realiza sobre la base de la estimación de la regresión siguiente:

$$\text{Inflación}_t = \alpha_0 + \alpha_1 \text{inflación}_{t-1} + \alpha_2 \text{inflación US}_t + \alpha_3 \text{excedente monetario}_t + \varepsilon_t$$

Si se reduce la inercia, se espera que el coeficiente de inflación desfasada (α_1) comenzará a declinar en el momento en que comienza a aplicarse el progra-

ma de ancla cambiaría nominal. También analizo si las series de tiempo de la inflación muestran un quiebre estructural en el momento (aproximado) en que se comienza a aplicar el ancla. Asimismo, analizo los resultados obtenidos efectuando los tests de raíz unitaria habituales.

A. Datos

Para el análisis se utilizaron datos de inflación trimestrales y mensuales. Aunque los resultados indicados aquí se limitan a la inflación del IPC, en Edwards (1996) investigo el comportamiento del índice de precios al por mayor, así como el de los componentes del IPC. Las presiones monetarias se sustituyen por una medida del excedente (flujo) de oferta monetaria, calculado como la diferencia entre el crecimiento de M2 y el crecimiento estimado de la demanda de M2. En este cálculo se supone que la elasticidad-ingreso de la demanda de dinero es unitaria. También utilicé otras medidas para las presiones de la demanda, inclusive los valores residuales para una ecuación de la demanda de dinero. Los resultados obtenidos no se incluyen en el presente estudio por razones de espacio; sin embargo, fueron muy similares a los obtenidos mediante los enfoques alternativos.

B. Tests de raíz unitaria

Como primer paso del análisis estimé los tests de raíz unitaria para determinar si la inflación tenía un ancla durante el período analizado. Los resultados del test aumentado de Dickey-Fuller (ADF), realizado sobre datos mensuales correspondientes al período comprendido entre enero de 1975 y junio de 1982, permiten inferir que la hipótesis de la raíz unitaria no puede rechazarse a un valor crítico de 1%, y está en el límite del rechazo para el nivel de 5% (el test se realizó utilizando una constante y una tendencia lineal). Sin embargo, lo más interesante es que no parece haber cambios significativos en el valor del test ADF en el período que sigue a la aplicación del programa basado en el tipo de cambio: cuando se analizó el período comprendido entre febrero de 1978 y junio de 1982 no fue posible rechazar (marginalmente) la hipótesis de raíz unitaria con un nivel de confianza del 5%. Cuando se analiza el período comprendido entre junio de 1979 y junio de 1982, en que se aplicó un tipo de cambio totalmente fijo, mediante el test ADF rinde un valor de $-4,6$. Esto indica que no es posible rechazar la hipótesis de raíz unitaria, aun a un nivel de confianza de 1%. Sin embargo, estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que el número (muy) pequeño de observaciones reduce la potencia de estas pruebas.

C. Resultados de las estimaciones de regresión

Se utilizaron datos trimestrales para estimar los valores de las ecuaciones de la dinámica de la inflación conforme a los lineamientos señalados. Se aplica-

ron dos enfoques. En el primero se utilizaron variables *dummy* interactivas para calcular el valor de la ecuación de la dinámica inflacionaria. Las variables *dummy* fueron dos: a la primera (DUMMY 1) se le asignó un valor de 1 desde el segundo trimestre de 1978 hasta el segundo trimestre de 1982; a la segunda (DUMMY 2) se le asignó un valor de 1 desde junio de 1979 hasta el segundo trimestre de 1982, cuando se abandonó el programa de estabilización basado en el tipo de cambio. Si la adopción del sistema de ancla reduce la inercia, el coeficiente de la variable *dummy* interactiva debería ser significativamente negativo. En el segundo enfoque, estimé el valor de las ecuaciones de la dinámica inflacionaria utilizando técnicas de coeficientes de estado-espacio, variables en función del tiempo.

En todas las regresiones la variable dependiente fue la variación trimestral del IPC (INFCPI). La inflación internacional se sustituyó con las variaciones trimestrales del índice de precios al productor de los Estados Unidos (INFUSPPI), y, como ya se ha señalado, se utilizó una medida del excedente (flujo) de la oferta de M2 como indicador de las presiones monetarias agregadas (EXCESSM2).

El Cuadro 1 permite extraer varias conclusiones interesantes. En primer lugar, el coeficiente de inflación desfasada es elevado, aunque en ambas regresiones es significativamente menor que uno. En segundo lugar, el coeficiente sobre el excedente de la oferta monetaria es positivo, como se esperaba, y significativo a los niveles convencionales. En tercer lugar, el coeficiente sobre la inflación de los Estados Unidos no difiere significativamente de cero. Por último, y lo que es más importante en relación con los problemas analizados en el presente estudio, no se observa una reducción de la inercia después de la aplicación del programa de ancla cambiaría.

Resulta interesante señalar que estos resultados difieren en forma radical de los obtenidos para el caso de México, otro país latinoamericano que aplicó un ancla del tipo de cambio para reducir la inflación. En el caso de México hay elementos que demuestran una fuerte disminución del grado de inercia en el período posterior a la adopción del programa (Edwards, 1998). También es interesante señalar, sin embargo, que estas estimaciones indican que tras la aplicación del programa de estabilización Pacto se mantuvo un nivel de inflación residual nada despreciable.

También realicé una serie de pruebas sobre la estabilidad estructural de la ecuación de la dinámica inflacionaria. El valor del test de probabilidad logarítmica de un quiebre estructural en marzo de 1979 fue de 2,9 con un valor de p de 0,5. Este resultado representa un rechazo muy significativo de la hipótesis nula de un quiebre estructural en esa fecha.

Una limitación posible de los resultados expuestos es que parten de la hipótesis de que hay un punto de quiebre en la dinámica inflacionaria chilena, ocurrido en el momento en que se comienza a aplicar la nueva política. Sin embargo, y en principio, esto no es necesariamente así, ya que puede haber varios quiebres de ese tipo. Además, es posible que estos cambios se produzcan poco después de la aplicación de la nueva política. Esto ocurriría, por ejemplo, si transcurre un

CUADRO 1
ANCLAS CAMBIARIAS Y LA DINÁMICA DE LA INFLACIÓN EN CHILE
(Mínimos Cuadrados Ordinarios: Datos trimestrales, 1975-1982)*

A. Variable *dummy* para 1978-1982

Variable dependiente: INFCPI
Método: Mínimos cuadrados
Fecha: 08/25/99 Hora: 11:02
Muestra: 1974:3 1982:2
Observaciones: 32

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
C	-0,068926	4,065001	-0,016956	0,9866
INFCPI(-1)	0,631070	0,127909	4,933732	0,0000
EXCESSM2	0,255824	0,101516	2,520028	0,0182
INFUSPPI	-0,171412	1,235204	-0,138772	0,8907
INFCPI(-1)*DUMMY1	0,455253	0,772327	0,589456	0,5606
DUMMY1	-4,145295	6,346944	-0,653117	0,5194
R-cuadrado	0,854709	Media de var. dep.		17,09983
R-cuadrado ajustado	0,826768	Desv. est. de var. dep.		17,16685
Error estand. de Reg.	7,145031	Criterio de inf. de Akaike		6,938072
Suma de resid. cuadr.	1.327,338	Criterio de Schwarz		7,212898
Probab. Log	-105,0092	Estad. -F		30,59026
Estad. Durbin-Watson	2,244216	Prob (Estad. -F)		0,000000

B. Variable *dummy* para 1978-1982

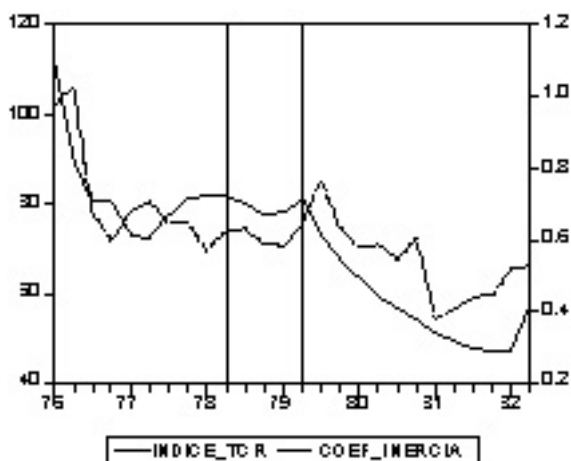
Variable dependiente: INFCPI
Método: Mínimos cuadrados
Fecha: 08/25/99 Hora: 11:04
Muestra: 1974:3 1982:2
Observaciones: 32

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
C	-0,259043	3,501268	-0,073985	0,9416
INFCPI(-1)	0,637245	0,118672	5,369797	0,0000
EXCESSM2	0,253263	0,102066	2,481352	0,0199
INFUSPPI	-0,295361	1,317962	-0,224104	0,8244
INFCPI(-1)*DUMMY2	0,456961	0,790474	0,578084	0,5682
DUMMY2	-4,075975	6,174418	-0,660139	0,5150
R-cuadrado	0,854727	Media de var. dep.		17,09983
R-cuadrado ajustado	0,826790	Desv. est. de var. dep.		17,16685
Error estand. de Reg.	7,144578	Criterio de inf. de Akaike		6,937945
Suma de resid. cuadr.	1.327,170	Criterio de Schwarz		7,212771
Probab. Log	-105,0071	Estad. -F		30,59480
Estad. Durbin-Watson	2,260338	Prob (Estad. -F)		0,000000

* Notación estándar. Para detalles, véase el texto..

GRÁFICO 4

COEFICIENTE DE INERCIA E ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL



tiempo determinado para que el nuevo régimen adquiriera credibilidad. Para investigar esta posibilidad, volví a estimar el valor de las ecuaciones de la dinámica inflacionaria utilizando una técnica de filtro de Kalman que permite incluir coeficientes que varían en el tiempo. En estas estimaciones consideré que tanto la constante como el coeficiente de la inflación desfasada pueden variar en función del tiempo.

Los resultados obtenidos se muestran en el Gráfico 4, donde el término *coeficiente-inercia* se refiere al coeficiente estimado de inflación desfasada. En este gráfico incluí también, como punto de referencia, el índice del tipo de cambio real. Estas estimaciones permiten inferir que, finalmente, el grado de persistencia declinó significativamente en Chile. De hecho, conforme a los cálculos realizados mediante el filtro de Kalman, sólo en el primer trimestre de 1981 el coeficiente de inflación desfasada se redujo drásticamente a 0,38 desde un valor promedio aproximado de 0,58 en 1980. Esto permite deducir que llevó cierto tiempo lograr que la nueva política tuviera cierta credibilidad.

No obstante, cabe señalar dos aspectos: en primer lugar, la tardanza en lograr la credibilidad resultó muy costosa, ya que la persistencia residual siguió contribuyendo rápidamente a crear una situación de sobrevaluación del tipo de cambio real. De hecho, desde el segundo trimestre de 1978, cuando comenzó a aplicarse esta política, y el momento en que se observó una declinación importante de la inercia, el índice bilateral del tipo de cambio real experimentó una apreciación superior al 40% (véase el Gráfico 4). En segundo lugar, de acuerdo con estas estimaciones, nunca se logró un nivel de credibilidad total, ya que el coeficiente de inflación desfasada estimado siempre fue distinto de cero. De hecho, el coeficien-

te de inflación desfasada, variable en función del tiempo, sólo llegó a cero con un intervalo de confianza aceptable muy cerca del final del período.

Los resultados presentados hasta aquí se obtuvieron a partir de la estimación del modelo desarrollado en esta sección y, por lo tanto, están constreñidos por las limitaciones impuestas por éste. Obstfeld (1995) ha planteado que los análisis empíricos de la persistencia inflacionaria en los regímenes de tipo de cambio deberían realizarse utilizando técnicas empíricas en que se haga caso omiso de cualquier modelo. Sin embargo, cuando se procede de este modo, los resultados expuestos siguen siendo válidos. De hecho, varios tests sencillos de autocorrelación para varios períodos, así como los tests de Dickey-Fuller y del coeficiente de varianza de Cochrane, indican que no se registró una reducción de la inercia inflacionaria en Chile en el período cercano a la adopción del programa de ancla del tipo de cambio.

IV. EL PERÍODO 1985-1997: FIJACIÓN DE METAS DE TASAS DE INTERÉS EN UNA ECONOMÍA ABIERTA

Después del período 1982-1984 en que la economía avanzó a tropezones —es decir los años posteriores a la crisis de la deuda—, en 1985 se logró volver a encarrilar la política macroeconómica y, una vez más, derrotar la inflación se convirtió en una meta importante. Esta vez, sin embargo, la política de estabilización fue bien distinta a la aplicada en el período analizado en la sección precedente.

Como lo ha señalado Fontaine (1989), a partir de dicho año el programa de estabilización se orientó conforme a tres principios básicos: 1) El tipo de cambio nominal se ajustó periódicamente a fin de evitar la sobrevaluación del tipo de cambio real. Sin embargo, esta vez se procuró evitar la aplicación de un mecanismo rígido de indización en función de la inflación pasada. En su lugar, las autoridades optaron por una banda cambiaria móvil, permitiendo que el tipo de cambio nominal fluctuara libremente en ese intervalo. El ancho de la banda se fue ampliando gradualmente hasta 1988, cuando se estrechó durante un breve período (para un análisis del sistema cambiario de Chile después de 1985, véase, por ejemplo, Dornbusch y Edwards, 1994); 2) El programa de estabilización tenía por objeto eliminar la inflación más bien en forma gradual que abrupta, como se lo habían propuesto los primeros *Chicago boys*; 3) La fijación de metas para las tasas de interés se convirtió en el principal instrumento utilizado por el Banco Central para manejar los aspectos macroeconómicos y reducir la inflación.

Aunque la meta fijada para la tasa de interés ha cambiado, y aun cuando desde 1991 el Banco Central ha publicitado una meta inflacionaria, el proceso de fijación de metas para las tasas de interés se ha mantenido como el principal *modus operandi* de las autoridades monetarias chilenas (Massad, 1998; Corbo, 1998).

Esta política de fijación de metas para las tasas de interés funcionó bien en el período posterior a la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando Chile y el

resto de los países de América Latina quedaron excluidos de los mercados internacionales de capital. A fines de la década de los ochenta, y a medida que Chile volvía a acceder a los mercados mundiales, resultó cada vez más difícil sostener las elevadas tasas de interés que, para el Banco Central, eran coherentes con la meta inflacionaria. En efecto, habida cuenta de la política cambiaria de Chile, estas tasas de interés atraieron a los capitales extranjeros con la expectativa de obtener una rentabilidad superior a la que podían lograr en los mercados internacionales.

En 1991, y en un intento por recuperar el control de la política monetaria, las autoridades decidieron restringir los ingresos de capital al país. Según Cowan y De Gregorio (1998), “los controles de capital permitieron a los encargados de formular políticas utilizar las tasas de interés internas como principal instrumento para reducir la inflación... [El] encaje ha permitido mantener las tasas de interés internas por encima de las internacionales sin imponer presiones excesivas sobre el tipo de cambio” (p. 16). Sin embargo, en ese momento ése no era el único objetivo de la imposición de controles al capital. Como han señalado Valdés y Soto (1998), el segundo propósito de esta política restrictiva era reducir —o, mejor aún, evitar— la apreciación real del peso generada por la “superabundancia” de recursos externos (véase Labán y Larraín, 1994).

Un aspecto clave del análisis del programa de estabilización de Chile durante este período es determinar la medida en que los controles sobre ingresos de capitales contribuyeron a reducir la inflación. Cabe preguntarse si esta política ayudó a las autoridades a recuperar el control de la política monetaria o si dichos controles fueron ineficaces, como lo sugieren algunos críticos. El propósito de esta sección es determinar si la política de control de los capitales influyó en la capacidad de las autoridades para ejercer (en alguna medida) un control sobre las tasas de interés a corto plazo.

En Chile, las restricciones a los movimientos de capital asumieron dos modalidades básicas: un período mínimo de permanencia para los flujos de inversiones extranjeras directas y la obligación de mantener una reserva no remunerada para los otros flujos de capital. En Edwards (1998a) examino minuciosamente estas reglamentaciones (véase también, Labán y Larraín, 1994).

Resulta interesante comparar la experiencia de Chile con la de Colombia, donde los controles de capital consisten en la obligación de mantener una reserva variable para el caso de los préstamos extranjeros —con excepción de los créditos comerciales— obtenidos por el sector privado. Inicialmente, Colombia fijó la reserva obligatoria en un 47% y sólo se aplicaba a los préstamos con un plazo de vencimiento de menos de dieciocho meses. En 1994, y a medida que la economía se inundaba con la afluencia de capitales, los requisitos en materia de encaje se hicieron más estrictos. En marzo se ampliaron a todos los préstamos cuyo período de vencimiento fuera inferior a los tres años, y en agosto se extendieron a los préstamos con un período de vencimiento de cinco años o menos. Además, la tasa de encaje se hizo inversamente proporcional a la extensión del período de vencimiento del préstamo: para los préstamos a 30 días se aplicó una tasa muy elevada

del 140% —lo que los hacía virtualmente prohibitivos—, mientras que los préstamos a cinco años debían satisfacer un depósito del 42,8%. Tanto en Chile como en Colombia, las restricciones a los movimientos de capitales funcionan como impuesto implícito al financiamiento externo.

Si no existieran restricciones a los movimientos de capital, y bajo el supuesto de riesgo neutro y carencia de riesgo-país, podríamos esperar que una vez controladas las expectativas de devaluación, los diferenciales de las tasas de interés desaparecerían más o menos rápidamente. Es decir, que si hubiera libertad de movimientos de capitales, esperaríamos que se cumpla la condición de paridad de intereses no cubierta y que las desviaciones que pudieran producirse serían ruido blanco e impredecibles. La rapidez con que pueden eliminarse las desviaciones de la paridad de intereses es un problema empírico, pero en un mercado eficiente cabría esperar que este proceso se dé en forma acelerada. Sin embargo, la existencia de restricciones a la movilidad de los capitales y capital de riesgo-país modifica esta ecuación básica de manera fundamental. En este caso se tendrá un diferencial de la tasa de interés en el equilibrio (δ):

$$\delta_t = r_t - r_t^* - E\Delta e_t = k + R + u_t$$

Donde r_t es la tasa de interés interna, r_t^* la tasa de interés internacional para un activo con el mismo período de vencimiento, $E\Delta e_t$ es la tasa de devaluación esperada, k es el equivalente tributario de la restricción al capital, R es la prima de riesgo-país y u_t es una variable aleatoria cuyas características se suponen estándares.

Como ocurre en situaciones de libertad de movimiento de capitales, si en algún momento el diferencial actual de la tasa de interés supera el valor ($k + R$), los 'arbitrajistas' tendrán incentivos para ingresar recursos al país o retirarlos. Este proceso se mantendrá hasta que se restablezca el diferencial de la tasa de interés en el equilibrio. En principio, la velocidad con que se realice este proceso dependerá del grado de desarrollo del mercado interno de capitales, así como del grado de movilidad de los capitales que ocurre en el país. En los países donde las restricciones son más estrictas, las correcciones de las desviaciones del diferencial de las tasas de interés en el equilibrio serán lentas (Edwards y Khan, 1985; Dooley, 1995; Dooley y otros, 1996). Asimismo, el grado de restricciones al capital (es decir, k) también afectará el valor hacia el cual converge el diferencial de las tasas de interés.

En un mundo de políticas cambiantes, el equivalente tributario de los controles sobre los ingresos de capital no es constante en el tiempo. De hecho, como lo he expuesto en Edwards (1999), el valor de k ha cambiado considerablemente en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años. En igualdad de las demás condiciones, cabría esperar que la imposición de restricciones sobre movimientos de capital (o su intensificación) tendrá un doble efecto sobre el comportamiento del diferencial de las tasas de interés. En primer lugar, aumentará el valor hacia el cual converge el diferencial. En segundo lugar, la convergencia será más lenta.

Esto significa que con restricciones más fuertes sobre la movilidad de los capitales, la autoridad monetaria logra mayor control de las tasas de interés internas de dos maneras: por un lado, puede mantener un diferencial de las tasas de interés más alto —es decir, el valor en el estado estacionario de este diferencial será más alto de lo que hubiera sido en otras condiciones—; por el otro, los diferenciales de la tasa de interés pueden desviarse de su valor de equilibrio a largo plazo durante períodos más prolongados. En principio, ambos efectos reforzarán la capacidad del Banco Central para realizar una política monetaria (relativamente) más independiente.

En esta sección utilizo datos mensuales de los diferenciales de la tasa de interés de Chile para investigar la forma en que la imposición e intensificación de las restricciones al capital afectaron su comportamiento dinámico. En especial, me interesa analizar si, como se lo habían propuesto las autoridades, la imposición de estos controles les permitió ejercer un mayor control sobre las tasas de interés internas. Una de las dificultades que plantea la realización de este análisis es que no existen series de tiempo prolongadas confiables sobre las expectativas de devaluación.

Para resolver este problema, elaboré una serie para la devaluación esperada en base al pronóstico de un período hacia adelante, obtenido a partir de un procedimiento ARMA para las tasas de devaluación efectivas. Luego de determinar los procesos posibles, se estimaron varias representaciones plausibles. Por último, se utilizaron los que permitían realizar los mejores pronósticos —medidos conforme a los criterios estándar. En consecuencia, utilicé un modelo AR(1) para construir la serie mensual de expectativas de devaluación.

El caso más simple es suponer que los diferenciales de la tasa de interés (ajustados según la devaluación esperada) pueden representarse por el proceso univariante siguiente:

$$\text{Diferencial}_t = \alpha + \beta \text{Diferencial}_{t-1} + u_t$$

En este caso, los diferenciales de las tasas de interés se caracterizan por un proceso AR(1), y en la medida en que β está circunscripto por el círculo unitario, δ convergerá a un valor $(\alpha/(1-\beta))$. Si no existieran los controles y la prima de riesgo-país fuera cero, podríamos esperar que $(\alpha/(1-\beta)) \cong 0$ y que los diferenciales de la tasa de interés convergerán a cero. Además, en este caso esperaríamos que β fuera muy bajo y que los diferenciales de la tasa de interés desaparecieran muy rápidamente. Sin embargo, si existen un riesgo-país y restricciones al capital, α sería distinta de cero, β sería más bien elevada y los diferenciales de la tasa de interés convergerán a un valor positivo.

No obstante, una de las limitaciones de este enfoque es que se parte de la premisa de que los parámetros que rigen el sistema son constantes en función del tiempo. Evidentemente, esto no tiene por qué ser así. Si se producen cambios de política —y, en especial, se modifica el grado de restricciones al capital—, espera-

ríamos que los parámetros de la ecuación que representa el diferencial de la tasa de interés varíen en función del tiempo. La magnitud e importancia de estos cambios pueden analizarse empíricamente determinando y estimando modelos univariantes de los diferenciales de la tasa de interés para distintos períodos.

A fin de comprender el comportamiento de los diferenciales de la tasa de interés en Chile, estimé varios procesos ARMA para δ , correspondientes a distintos períodos. En todos los casos resultó adecuada una representación autorregresiva de primer orden. En el análisis siguiente haré hincapié en estos resultados. En todas las estimaciones se utilizó la tasa de interés vigente en Chile para los depósitos (nominales) a 30 días. La tasa de interés de los Estados Unidos se simuló con la tasa de interés de un certificado de depósito al mismo plazo.

Reviste especial interés comparar el período libre de restricciones (enero de 1988 a junio de 1991) con el período de vigencia de esas restricciones (julio de 1991 a diciembre de 1996). Esto se hace en el Cuadro 2, donde se utilizan dos especificaciones: la primera es un proceso sencillo de autorregresión de primer orden. En la segunda incorporé una variable *dummy* para los meses cercanos a la elección presidencial de 1989, así como otra variable *dummy* correspondiente al riesgo-país de Chile. Esta última se definió conforme a la posición de Chile en la tabla de riesgo-país de *Euromoney*.

Como puede verse, los resultados son muy interesantes. En primer lugar, la constante es significativamente menor en el segundo período; en segundo lugar, el coeficiente del diferencial rezagado es algo más bajo en la segunda submuestra (0,39) (con restricciones al capital) que en la primera (0,45). Estos resultados difieren de lo esperado. Sin embargo, la diferencia no es estadísticamente significativa, ya que un test estadístico rechaza la hipótesis de un quiebre estructural en la regresión de junio de 1991.

En consecuencia, los resultados obtenidos mediante esta partición específica de la muestra permiten inferir que prácticamente no hubo diferencias en la dinámica de los diferenciales de las tasas de intereses en estos dos períodos. Sin embargo, deben interpretarse con cautela, pues tienen algunas limitaciones. En especial, es posible que la dinámica de los diferenciales de las tasas de interés no se modificara exactamente en el momento de aplicar las restricciones —después de todo, el impuesto implícito inicial era relativamente bajo, y la evasión fue bastante elevada.

En un primer momento, este problema se encaró considerando dos fechas alternativas para efectuar la partición de la muestra: enero de 1993 y junio de 1994. Ambas fechas corresponden a una intensificación de las restricciones a los ingresos de capitales. Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 3 y permiten inferir que después de 1993 se produjo, efectivamente, una modificación en el comportamiento de los diferenciales de las tasas de interés. En particular, demuestran que, después de 1993, el coeficiente de los diferenciales rezagados aumentó significativamente. Esto quiere decir que después de ese momento disminuyó el ritmo de corrección de los diferenciales de las tasas de interés. Éste se hizo más

CUADRO 2
ECUACIONES DE DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS: PERÍODOS DIFERENTES
(Datos mensuales)

A. 1988:01-1991:06

a.1. Ecuación 1

Variable dependiente: DIFF-BAN

Método: Mínimos cuadrados

Fecha: 08/27/99 Hora: 11:44

Muestra (ajustada): 1988:02 1991:06

Observaciones: 41 después de ajustar extremos

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,450362	0,143940	3,128812	0,0033
C	7,015263	2,914101	2,407351	0,0209
R-cuadrado	0,200647	Media de var. dep.		12,16966
R-cuadrado ajustado	0,180151	Desv. est. de var. dep.		16,99871
Error estand. de Reg.	15,39157	Criterio de inf. de Akaike		8,353068
Suma de resid. cuadr.	9.239,121	Criterio de Schwarz		8,436657
Probab. Log	-169,2379	Estad. -F		9,789464
Estad. Durbin-Watson	1,809614	Prob. (Estad. -F)		0,003316

a.2. Ecuación 2

Variable dependiente: DIFF-BAN

Método: Mínimos cuadrados

Fecha: 08/27/99 Hora: 11:45

Muestra (ajustada): 1988:02 1991:06

Observaciones: 41 después de ajustar extremos

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,296158	0,155123	1,909179	0,0640
DUMMY-ELEC	10,14592	5,436806	1,866155	0,0700
RISK	-0,164618	0,179925	-0,914923	0,3662
C	13,81411	10,36988	1,332137	0,1910
R-cuadrado	0,300929	Media de var. dep.		12,16966
R-cuadrado ajustado	0,244248	Desv. est. de var. dep.		16,99871
Error estand. de Reg.	14,77767	Criterio de inf. de Akaike		8,316579
Suma de resid. cuadr.	8.080,038	Criterio de Schwarz		8,483756
Probab. Log	-166,4899	Estad. -F		5,309127
Estad. Durbin-Watson	1,876820	Prob. (Estad. -F)		0,003815

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)
 ECUACIONES DE DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS: PERÍODOS DIFERENTES
 (Datos mensuales)

B. 1991:07-1996:12

b.1. Ecuación 3

Variable dependiente: DIFF-BAN
 Método: Mínimos cuadrados
 Fecha: 08/27/99 Hora: 11:49
 Muestra: 1991:07 1996:12
 Observaciones: 66

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,399194	0,112063	3,562220	0,0007
C	5,240498	1,588642	3,298727	0,0016
R-cuadrado	0,165465	Media de var. dep.		9,024126
R-cuadrado ajustado	0,152425	Desv. est. de var. dep.		10,42475
Error estand. de Reg.	9,597419	Criterio de inf. de Akaike		7,390700
Suma de resid. cuadr.	5,895,068	Criterio de Schwarz		7,457053
Probab. Log	-241,8931	Estad. -F		12,68941
Estad. Durbin-Watson	1,779049	Prob. (Estad. -F)		0,000701

b.2. Ecuación 4

Variable dependiente: DIFF-BAN
 Método: Mínimos cuadrados
 Fecha: 08/27/99 Hora: 11:51
 Muestra: 1991:07 1996:12
 Observaciones: 66

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,390623	0,115544	3,380739	0,0012
RISK	0,107500	0,311510	0,345094	0,7312
C	1,266044	11,62758	0,108883	0,9136
R-cuadrado	0,167040	Media de var. dep.		9,024126
R-cuadrado ajustado	0,140596	Desv. est. de var. dep.		10,42475
Error estand. de Reg.	9,664159	Criterio de inf. de Akaike		7,419114
Suma de resid. cuadr.	5,883,946	Criterio de Schwarz		7,518644
Probab. Log	-241,8308	Estad. -F		6,316922
Estad. Durbin-Watson	1,776799	Prob. (Estad. -F)		0,003160

CUADRO 3
 ECUACIONES DE DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS:
 PERÍODOS DE DIVISIÓN ALTERNATIVOS
 (Datos mensuales)

A. 1993:01-1996:12

Variable dependiente: DIFF-BAN

Método: Mínimos cuadrados

Fecha: 08/27/99 Hora: 12:04

Muestra: 1993:01 1996:12

Observaciones: 48

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,522588	0,126100	4,144220	0,0001
C	3,972365	1,695742	2,342553	0,0235
R-cuadrado	0,271859	Media de var. dep.		8,351624
R-cuadrado ajustado	0,256030	Desv. est. de var. dep.		10,65277
Error estand. de Reg.	9,188411	Criterio de inf. de Akaike		7,314537
Suma de resid. cuadr.	3.883,637	Criterio de Schwarz		7,392503
Probab. Log	-173,5489	Estad. -F		17,17456
Estad. Durbin-Watson	1,700801	Prob. (Estad. -F)		0,000145

B. 1994:07-1996:12

Variable dependiente: DIFF-BAN

Método: Mínimos cuadrados

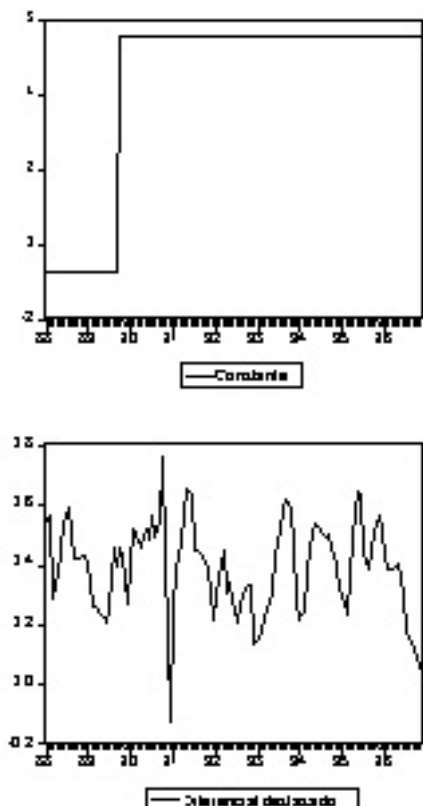
Fecha: 08/27/99 Hora: 12:07

Muestra: 1994:07 1996:12

Observaciones: 30

Variable	Coefficiente	Error est.	Estad. - t	Prob.
DIFF-BAN(-1)	0,545700	0,158679	3,439011	0,0018
C	3,169805	2,113430	1,499839	0,1448
R-cuadrado	0,296956	Media de var. dep.		7,694115
R-cuadrado ajustado	0,271847	Desv. est. de var. dep.		10,61679
Error estand. de Reg.	9,059511	Criterio de inf. de Akaike		7,309848
Suma de resid. cuadr.	2.298,093	Criterio de Schwarz		7,403261
Probab. Log	-107,6477	Estad. -F		11,82679
Estad. Durbin-Watson	1,598065	Prob. (Estad. -F)		0,001847

GRÁFICO 5
COEFICIENTE PARA ECUACIÓN DE DIFERENCIALES DE TASA DE INTERÉS,
VARIANTES EN EL TIEMPO



lento, permitiendo al Banco Central un control más efectivo de la política monetaria en el corto plazo. Cabe señalar, sin embargo, que la constante sigue cayendo en el período posterior a la imposición de controles. En términos generales, esto significa que el nivel real de los diferenciales siguió declinando después de 1993.

Con el objeto de profundizar la investigación sobre la dinámica de las tasas de interés, estimé la ecuación de los diferenciales de dichas tasas utilizando una técnica de filtro de Kalman. La ventaja de este procedimiento es que permite tener en cuenta los coeficientes variables en función del tiempo y puede adaptarse a múltiples puntos de quiebre. Los resultados obtenidos se muestran en el Gráfico 5. Como puede verse, el coeficiente estimado para la constante no experimenta cambios en todo el período. El valor estimado del coeficiente de los diferenciales rezagados de las tasas de interés indica que, aunque aumentó ligeramente alrededor de 1993, en los últimos meses de 1996 se produjo una disminución impor-

tante. Esto permite suponer que el control más estricto sobre la política monetaria que hemos analizado precedentemente comenzó a sufrir un proceso de erosión en la medida en que el público se acostumbró a los controles (para mayores detalles sobre los controles y su impacto en las tasas de interés, véase De Gregorio, Edwards y Valdés, 1999).

En definitiva, los resultados presentados en esta sección sugieren que las restricciones a los ingresos de capital impuestas en 1991 tuvieron un efecto de corto plazo en el comportamiento de las tasas de interés en Chile.

Aunque no parecen haber afectado el valor (en el equilibrio) a largo plazo de los diferenciales, tuvieron algún impacto en su comportamiento dinámico. Estas conclusiones son coherentes con los resultados presentados por Calvo y Mendoza (1999), que determinaron que la declinación de la inflación en Chile no guarda mayor relación con los esfuerzos de las autoridades por fijar metas para las tasas de interés. Según el análisis VAR efectuado por Calvo y Mendoza (1999), la principal fuerza que impulsa la disminución de la inflación en Chile ha sido la apreciación real del peso y (en forma indirecta) las condiciones externas benignas, entre las que cabe mencionar la existencia de términos del intercambio favorables.

V. CONCLUSIONES

En el presente estudio he analizado algunos de los aspectos más salientes de los esfuerzos chilenos por reducir la inflación en los últimos 25 años. Durante este período, la inflación en Chile bajó de un nivel de tres dígitos (700% en 1973) a cerca del 4%, a fines de los años 90. Lo que otorga especial interés al caso de Chile es el hecho de que durante este período se intentaron prácticamente todos los enfoques antiinflacionarios posibles. Este hecho convierte indudablemente a Chile en un estudio de caso importante para quienes estén interesados en comprender la forma en que las diversas políticas de estabilización afectan la inflación.

El análisis expuesto en el presente estudio ha demostrado cuán difícil fue controlar definitivamente la inflación. Los dos programas iniciales —el enfoque monetario de 1975-1977 y el programa basado en el tipo de cambio de 1978-1982— culminaron en un fracaso. He presentado argumentos que apoyan la tesis de que estos resultados fueron consecuencia de la aplicación de políticas incoherentes y de la falta de credibilidad. El análisis presentado en la sección IV de este estudio también permite inferir que los controles sobre el ingreso de capitales aplicados en Chile en el período 1991-1998 no desempeñaron el papel previsto por las autoridades.

APENDICE

POLÍTICAS DE TIPO DE CAMBIO Y PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN

En este apéndice presento una versión rigurosa del modelo analizado en la sección III del estudio. Supongamos que las autoridades tratan de minimizar la función de pérdida siguiente:

$$1) \quad \min L_t = \mu\pi^2 + (1 - \mu) \{s_t^1 - s_t^*\}^2$$

donde s_t^1 es un índice del tipo de cambio real y s_t^* es el tipo de cambio real en el equilibrio. El parámetro μ representa el peso (relativo) que las autoridades otorgan a la inflación en la función de pérdida. Si el valor de μ es bajo, quiere decir que la principal preocupación de las autoridades es evitar un desajuste del tipo de cambio real y que éstas tratarán de aplicar una política de fijación de metas para el tipo de cambio real.

En la mayoría de los casos en que se ha intentado fijar metas para el tipo de cambio, el foco de atención de las autoridades es un índice del tipo de cambio real del siguiente tipo:

$$2) \quad s_t^1 = S_t (P_{t,j}^* / P_{t,j})^\theta$$

donde S_t es el tipo de cambio nominal *spot*, P^* es el nivel de precios internacionales, P es el nivel de precios internos y θ ($\neq 1$) es un parámetro que determina la importancia de los niveles de precios relativos en la política de tipo de cambio nominal. Si $\theta < 1$, las autoridades tratarán de corregir el tipo de cambio nominal en grado menor que los diferenciales inflacionarios. Si $j = 0$ y $\theta = 1$, esta expresión corresponde al índice tradicional del tipo de cambio real contemporáneo. Sin embargo, en la mayoría de los países, los índices de precios se conocen con cierto retraso y para implementar las políticas de fijación de metas para el tipo de cambio real se utilizan los índices de precios del período anterior. En el resto de esta subsección supongo que $j = 1$.

El resto del modelo se representa mediante las ecuaciones 3) a 9):

$$3) \quad \pi_t = \alpha\pi_{Tt} + (1 - \alpha) \pi_{Nt}$$

$$4) \quad \pi_{Nt} = \beta_1 \omega_t + \beta_2 \delta_t + \beta_2 \pi_t^* + \beta_3 \zeta_t$$

$$5) \quad \beta_1 = \varepsilon / (\eta + \varepsilon); \beta_2 = \eta / (\eta + \varepsilon); \beta_3 = -\kappa / (\eta + \varepsilon)$$

$$6) \quad \pi_{Tt} = \delta_t + \pi_t^*$$

$$7) \quad \omega_t = E(\pi_t)$$

$$8) \quad d \log s_t^* = x_t$$

$$9) \quad \zeta_t = d \log m_t - d \log m_t^d$$

La ecuación 3) es la tasa de inflación definida como un promedio ponderado de la inflación de los bienes transables (T) y no transables (N). La ecuación 4) es la tasa de inflación de los bienes no transables, que depende de la tasa de aumento ω de los salarios, de la tasa de devaluación δ , de la tasa de inflación mundial π^* y del nivel del excedente de la oferta interna de liquidez ζ ¹².

Esta expresión se deduce de la condición de equilibrio del mercado de productos no transables y, de este modo, los parámetros β están vinculados con las elasticidades de demanda y oferta de bienes no transables representados por la ecuación 5); η (< 0) es la elasticidad-precio de la demanda de bienes no transables, κ es la elasticidad-gasto de la demanda de N, y ε (< 0) es la elasticidad con respecto al precio de producto real de la oferta de bienes no transables¹³. La ecuación 6) representa la inflación de los bienes transables y está dada por la ley de precio único. La ecuación 7) rige la tasa de aumento de los salarios y establece que estos aumentos serán iguales a la inflación esperada. La ecuación 8) es la variación del tipo de cambio real en el equilibrio, donde x_t es un “*shock*” aleatorio de los términos de intercambio, con distribución $N(0, \sigma^2)$, y, por hipótesis, puede ser observada antes de que las autoridades determinen la política cambiaria. Por último, la ecuación 9) establece que el excedente de liquidez es igual a la oferta excedente de masa monetaria interna. En el análisis empírico (sección IV) uso varias definiciones posibles de excedente de liquidez.

Analicemos el caso en que la única preocupación de las autoridades es evitar la sobrevaluación del tipo de cambio real —es decir, $\mu = 0$ en la ecuación 1). Supongamos, además, que se han fijado los salarios antes de observar otras variables contemporáneas y que la política cambiaria se determina antes de conocer las tasas de inflación interna e internacional. En este caso, la política óptima para el tipo de cambio nominal está dada por la regla siguiente de fijación de metas de devaluación del tipo de cambio real (esto supone, como ya se ha dicho, que $j = 1$):

$$10) \quad \delta_t = \theta (\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^*) + x_t$$

Si $\theta = 1$ y se fija la tasa de devaluación antes de observar el *shock* real, entonces $\delta_t = (\pi_{t-1} - \pi_{t-1}^*)$. La tasa de devaluación nominal es estrictamente igual a los diferenciales de la inflación pasada (Williamson, 1981).

Suponiendo que las expectativas se originen en forma racional, la dinámica de la inflación está dada por¹⁴:

¹² Alternativamente, y sin que se vean afectados los resultados, π_{Nt} puede ser una función creciente de la demanda excedentaria agregada.

¹³ Véase Edwards (1993).

¹⁴ En el caso de los salarios, esto significa que se utiliza la estructura del modelo para calcular $E(\pi)$. En la derivación de la ecuación 11) he supuesto que la inflación internacional y la demanda ejercen presiones. Esto significa que las variables reales (observadas) se desvían de los valores esperados por un término aleatorio iid.

$$11) \quad \pi_t = \theta \pi_{t-1} - \theta \pi_{t-1}^* + \pi_t^* + \lambda \zeta_t + \phi_t$$

donde $\lambda > 0$, es una función de los parámetros del modelo y ϕ_t es un término aleatorio *iid*. La ecuación 11) significa que, como se ha analizado en la sección III del presente estudio, la inflación tenderá a persistir. En el estado estacionario, $\zeta = 0$, y la inflación interna convergerá con la inflación internacional siempre y cuando $\theta < 1$. Cabe señalar que la indización del tipo de cambio es totalmente retroactiva —es decir, que si $\theta = 1$ la inflación interna tendrá una raíz unitaria y no habrá ancla en la economía. En este caso, existe la posibilidad de que la demanda o los *shocks* reales genere un nivel *indeterminado* de inflación interna.

Ahora analicemos una situación en que, en un momento determinado, se produce un vuelco total de las preferencias de las autoridades. En ese momento éstas anuncian que asignarán un valor unitario a μ en la función de pérdida (1). En este caso, la regla óptima de devaluación es mantener un tipo de cambio fijo:

$$12) \quad \delta_t = 0$$

Sin embargo, la dinámica de la inflación dependerá del grado de credibilidad de la nueva política. Es posible que el público tenga ciertas dudas sobre las características reales del nuevo régimen —un sistema de tipo de cambio fijo genuino o un régimen de tipo de cambio vinculado con una cláusula de salvaguardia. En este último caso, el público supondrá que existe una probabilidad real de que las autoridades abandonen el tipo de cambio vinculado y vuelvan al régimen de paridad variable anterior.

Si la probabilidad de que el público perciba que se mantendrá la política de paridad vinculada se representa por q , la dinámica de la inflación será:

$$13) \quad \pi_t = (1 - q) \theta \pi_{t-1} - (1 - q) \theta \pi_{t-1}^* + \pi_t^* + \lambda \zeta_t + \phi_t$$

En condiciones de credibilidad total ($q = 1$) y de equilibrio monetario ($\zeta_t = 0$), la inercia desaparecerá y la inflación interna será inmediatamente igual a la inflación mundial (más un término aleatorio). Si la credibilidad no es total ($0 < q < 1$), la adopción de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio reducirá el grado de inercia inflacionaria, pero no la eliminará.

Consideremos ahora una situación más realista —es decir, una situación más parecida a la experiencia chilena—, donde una fracción ρ de los salarios se indiza en función de la inflación desfasada. En el marco de esta hipótesis, la ecuación de ajuste salarial será:

$$7') \quad \omega = \rho \pi_{t-1} + (1 - \rho) E(\pi_t)$$

En este caso, el coeficiente de inflación desfasada en un régimen de paridad variable se hace mucho más complicado, siendo igual a:

$$14) \{[\alpha + (1 - \alpha) \beta_2] \theta + (1 - \alpha) \beta_1 \rho \{1 + \{\alpha + (1 - \alpha) \beta_2\} \theta\}\} / [1 - (1 - \alpha) \beta_1 (1 - \rho)]$$

El valor de este coeficiente puede variar entre cero y uno. Su valor exacto dependerá de la estructura de la economía de que se trate. Resulta ilustrativo analizar algunos casos especiales:

- a) Si $\rho = 0$ y los salarios se determinan plenamente en forma racional y prospectiva, el valor de la ecuación 14) se reduce a θ . En realidad, éste es el caso derivado en la ecuación 11).
- b) Si $\rho = 0$ y $\theta = 0$, la expresión 14) es igual a cero. Esta situación corresponde al caso de un ancla del tipo de cambio totalmente creíble, en que los salarios se fijan racionalmente. Como se ha analizado previamente, en este caso no hay inercia inflacionaria y la inflación interna converge inmediatamente con la internacional.
- c) Para un valor dado de θ , un valor más alto de ρ aumentará el grado de inercia inflacionaria. En el límite, cuando los salarios están indizados en forma totalmente retroactiva, el grado de inercia estará dado por $(\theta + (1 - \alpha) \beta_1)$. Esto significa que si los salarios se indizan en función de la inflación pasada, la inercia inflacionaria será más alta que si los salarios se fijan racionalmente. Además, es posible que la inflación pueda variar en forma explosiva. Esto ocurriría si $(\theta + (1 - \alpha) \beta_1) > 1$.
- d) El caso más interesante es cuando se aplica una política creíble de ancla nominal del tipo de cambio —es decir, θ pasa creíblemente de ser positivo y posiblemente igual a uno, a ser igual a cero—, pero sigue en vigencia la legislación que establece una indización salarial en función de la inflación pasada¹⁵. En el caso límite, en que $\rho = 1$, la inercia inflacionaria disminuirá, pero no desaparecerá por completo. Tras la aplicación del programa de estabilización basado en el tipo de cambio —y en el supuesto de una credibilidad total—, el coeficiente de inflación desfasada será $(1 - \alpha) \beta_1 > 0$. Es posible que el valor real de este coeficiente sea pequeño. Si, por ejemplo, la ponderación de los productos no transables en la ecuación 3) es 0,5, y la elasticidad-precio de la demanda y la elasticidad de la oferta respecto del salario real son (aproximadamente) iguales para los productos no transables, entonces $(1 - \alpha) \beta_1 = 0,25$. Si, en cambio, la ponderación de los productos no transables en la ecuación del nivel de precios es 0,3, entonces $(1 - \alpha) \beta_1 = 0,15$. Lo que resulta especialmente importante en el análisis empírico es que aun si rige una legislación que establece una indización de los salarios en función de la inflación pasada, una política de estabilización creíble de ancla cambiaría generará una caída más marcada de la inercia inflacionaria.

¹⁵ Como se ha señalado, Chile tuvo un sistema de este tipo entre 1977 y 1982. Sin embargo, el tema de la credibilidad del programa basado en el tipo de cambio vigente en Chile en ese período ha sido objeto de controversias. Según los argumentos expuestos más adelante, los datos presentados en este estudio apoyan con firmeza la tesis de que el sistema carecía de credibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central de Chile. 1978. *Boletín Mensual del Banco Central de Chile*. Santiago.
- Bosworth, Barry P., Rudiger Dornbusch and Raúl Labán. 1994. "The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges: Introduction". In Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Calvo, Guillermo. 1983. "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework". *Journal of Monetary Economics*, 12 (3).
- . y Enrique Mendoza. 1999. "Regional Contagion and the Globalization of Securities Markets". Forthcoming in *Journal of International Economics*.
- . y Carlos A. Vegh. 1999. "Inflation Stabilization". In J. Taylor and M. Woodford (eds.), *Handbook of Macroeconomics*. Forthcoming.
- Corbo, Vittorio. 1974. "Inflation in Developing Countries". *Contribution to Economic Analysis Series*, Vol. 84.
- . 1982. "Inflación en una economía abierta: El caso de Chile". *Cuadernos de Economía*, 19 (56).
- . 1998. "Reaching One Digit Inflation: The Chilean Experience". *Journal of Applied Economics*, 1 (1).
- . y Andrés Solimano. 1992. "Chile's Experience with Stabilization Revisited". Michael Bruno and Stanley Fischer (eds.), *Lessons of economic stabilization and its aftermath*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.
- Cowan, Kevin and José De Gregorio. 1998. "Exchange Rate Policies and Capital Account Management: Chile in the 1990s". In R. Glick (ed.), *Managing Capital and Exchange Rates: Perspectives from the Pacific*, Cambridge University Press.
- Davis, T. 1963. "Eight Decades of Inflation in Chile, 1887-1957: A Political Interpretation". *Journal of Political Economy*, 71.
- De Castro, Sergio. 1978. *Exposición de la Hacienda Pública*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- De Gregorio, José. 1999. "Sobre los Determinantes de la Inflación y sus Costos", *Economía Chilena*, forthcoming.
- ; Sebastián Edwards y Rodrigo Valdés. 1999. "Capital Controls in Chile: An Assessment". Unpublished.
- Dooley, Michael P. 1995. "Capital Mobility and Economic Policy". In Sebastián Edwards (ed.), *Capital controls, exchange rates, and monetary policy in the world economy*. Cambridge; New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- , Donald J. Mathieson and Liliana Rojas-Suárez. 1996. "Capital Mobility and Exchange Market Intervention in Developing Countries". *International Monetary Fund Working Paper*: WP/96/131.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastián Edwards. 1994. "Exchange Rate Policy and Trade Strategy". In Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Dornbusch, Rudiger; Ilan Goldfajn and Rodrigo Valdés. 1995. "Currency Crises and Collapses". *Brookings Papers on Economic Activity*, 0 (2).

- Edwards, Sebastián. 1985. "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experiment with Free-Market Policies, 1973-1983". *Economic Development and Cultural Change*, 33 (2).
- _____. 1993. "Exchange Rates as Nominal Anchors". *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129 (1).
- _____. 1996. "Exchange Rates and the Political Economy of Macroeconomic Discipline". *American Economic Review*, 86 (2).
- _____. 1998. "Two Crises: Inflationary Inertia and Credibility". *Economic Journal*, 108 (448).
- _____. 1998a. "Capital Inflows into Latin America: A Stop-Go Story?" *NBER Working Paper*, N° W6441.
- _____. 1999. "How Effective are Capital Controls?" Forthcoming in *Journal of Economic Perspectives*.
- _____. y Alejandra Edwards. 1991. *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- _____. y Khan. 1985. "Interest Rate Determination in Developing Countries: A Conceptual Framework". *International Monetary Fund Staff Papers*, 32 (3).
- Fetter, F. W. 1931. *Monetary Inflation in Chile*. Princeton University Press.
- Fontaine, Juan Andrés. 1989. "La Economía Chilena en los Años Ochenta: Ajuste y Recuperación". In Sebastián Edwards, and Felipe Larraín (eds.). *Debt Adjustment and Recovery*. Basil Blackwell.
- Harberger, Arnold. 1963. "The Dynamics of Inflation in Chile". In C. Christ (ed.). *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics*. California: Stanford University Press.
- _____. 1985. "Observations on the Chilean Economy, 1973-1983". *Economic Development and Cultural Change*, 33 (3).
- Hirschman, A. 1963. *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*. W. W. Norton.
- Labán, Raúl y Felipe Larraín. 1994. "The Chilean Experience with Capital Mobility". In Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán (eds.). *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Larraín, Felipe y Patricio Meller. 1990. "La experiencia socialista-populista chilena: La Unidad Popular, 1970-73". *Cuadernos de Economía*, 27 (82).
- Massad, Carlos. 1998. "La política monetaria en Chile". *Economía Chilena*, 1 (1).
- Méndez, J. C. 1979. *Política Económica en Chile*. Santiago: Ministerio de Finanzas.
- Obstfeld, Maurice. 1995. "International Currency Experience: New Lessons and Lessons Re-learned". *Brookings Papers on Economic Activity*, 0 (1).
- Ross, Agustín. 1911. *Chile, 1851-1910: Sesenta Años de Cuestiones Monetarias y Financieras y de Problemas Bancarios*. Santiago de Chile: Editorial Barcelona.
- Valdés, Salvador y Marcelo Soto. 1998. "The effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile". *Empírica*, 25 (2).
- Vegh, Carlos A. 1992. "Stopping High Inflation: An Analytical Overview". *International Monetary Fund Staff Papers*, 39 (3). ●



Parte II

LA REFORMA DEL ESTADO



Capítulo 3

Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales

FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.



FELIPE LARRAÍN B. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Profesor de la Universidad de Harvard y de la P. Universidad Católica de Chile. Consultor internacional.
Email: flarrain@volcan.facea.puc.cl

RODRIGO VERGARA M. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor PUC. Consultor internacional.
Email: rvergara@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Cauas, Juan Carlos Méndez y Joaquín Vial. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

I. INTRODUCCIÓN

Entre comienzos y mediados de los setenta, Chile experimentó dos visiones diametralmente opuestas del papel del sector público en la economía que sustentaron los gobiernos de ese período. El régimen de la Unidad Popular (1970-73) protagonizó una expansión sin precedentes del gasto público que originó el mayor déficit en la historia chilena. Al mismo tiempo, el Gobierno extendió su control de la economía mediante nacionalizaciones y expropiaciones, que al final de su gestión dejaron el sistema bancario y una parte considerable de las actividades productivas en manos del Estado.

Desde sus inicios, el gobierno militar emprendió un programa de largo alcance para privatizar la mayoría de los activos confiscados por el Estado durante la administración anterior, al mismo tiempo que implementaba un fuerte ajuste fiscal. Así, mientras la mayor parte de las otras economías latinoamericanas incrementaban el tamaño de sus gobiernos durante los años setenta, el sector público chileno avanzaba en la dirección contraria. El déficit fiscal no sólo se redujo en ese período sino que incluso se transformó en un superávit entre 1976 y 1981.

Los déficit públicos reaparecieron en medio de una severa crisis internacional, que, junto con algunos errores de política económica, afectaron la economía chilena a partir de 1982¹. Pero éste fue un fenómeno cíclico y, por tanto, transitorio. Los superávit fiscales reaparecieron en 1987 y se mantuvieron hasta 1997. A partir de 1998, se vuelven a observar déficit fiscales en la economía chilena.

Junto con un riguroso control sobre el gasto público en el período 1974-90, y con un masivo proceso de privatización de las empresas públicas, se implementaron dos reformas tributarias significativas (1974 y 1984), lo que cambió diametralmente la estructura tributaria en Chile. En efecto, dichas reformas conformaron un sistema tributario basado principalmente en el gasto, cuyo eje central es el impuesto al valor agregado (IVA).

La llegada de un nuevo gobierno democrático en 1990 produjo algunos cambios en las finanzas públicas. Por una parte, la tasa de crecimiento del gasto público se aceleró. En efecto, el Cuadro 1 muestra que mientras en el período 1985-90 el gasto público total del gobierno general creció en promedio un 1,3%, en el período 1991-98 dicha cifra llegó a 7,5%². El argumento para incrementar el gasto público en estos últimos años fue que había ciertos sectores que fueron postergados durante la administración anterior, por lo que era necesario dedicarles más recursos, lo que reduciría la probabilidad de eventuales conflictos sociales. Por otra parte, se incrementaron los impuestos para financiar los mayores gastos.

¹ Ver capítulo 2 de este volumen.

² Entre 1991 y 1998, el gasto público total creció ligeramente menos que el PIB, aunque el gasto primario (que excluye intereses) creció en promedio 8,5% por año, cifra sustancialmente superior al crecimiento del PIB.

Este capítulo estudia la política fiscal chilena en el último cuarto de siglo y esboza la agenda fiscal pendiente. Se describe y analiza el proceso de reforma fiscal que ha implementado Chile desde los 70 y se evalúan sus resultados y consecuencias más importantes. La sección II se centra en el ajuste del gasto público y la reestructuración de las empresas públicas en el período 1974-81. La primera reforma tributaria de importancia implementada durante el gobierno militar, que introdujo el IVA, pilar del actual sistema tributario, se trata en la sección III. La sección IV revisa los efectos de la crisis de 1982-83 en las finanzas públicas, cuando luego de varios años de superávit fiscal reaparecen los déficits y, además, se reierte en parte importante el proceso de privatización que había tenido lugar durante la segunda mitad de los 70.

La sección V analiza la reforma tributaria de 1984, que fue determinante de la actual estructura tributaria en Chile, especialmente en lo relativo al impuesto al ingreso. El significativo ajuste al tamaño del Estado, impuestos y gastos, que se realizó en la segunda mitad de los 80 se analiza en la sección VI. La sección VII revisa las modificaciones tributarias que han tenido lugar en los 90, las que, sin alterar el espíritu fundamental de las dos reformas anteriores, han introducido nuevos elementos en el sistema tributario. La sección VIII analiza las finanzas públicas en los 90, período en que se acelera la expansión del gasto público. A continuación, la sección IX discute el tema del déficit cuasifiscal, producto de la crisis de 1982-83 y de la política de esterilización de los flujos de capital que llevó a cabo el Banco Central en los 90. En la sección X se discute la agenda fiscal pendiente y se entregan algunas propuestas que, en opinión de los autores, ayudarían a perfeccionar el sistema tributario y la política fiscal. Finalmente, la sección XI contiene las conclusiones.

CUADRO 1
CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL

Período	Crecimiento % promedio anual	
	Gasto Gobierno General	PIB
85 - 90	1,3	6,2
91 - 98	7,5	7,8

Fuente: Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

II. EL AJUSTE DEL GASTO Y LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, 1974-1981

Desde un comienzo, el gobierno militar implantó un conjunto de políticas económicas y reformas institucionales que constituían un enfoque radicalmente distinto de los papeles del sector público y el sector privado. La nueva política

se centró inicialmente en la estabilización de la economía, en que el ajuste del gasto público, la reestructuración de las empresas públicas y los cambios en la institucionalidad financiera del Estado tuvieron un papel central.

El ajuste del gasto público

La parte más importante de las políticas de manejo de la demanda destinadas a estabilizar la economía fueron las medidas adoptadas para reducir el gasto público. El déficit consolidado del sector público, que en 1973 ascendió a poco más de 30% del PIB³, se consideraba, correctamente, como la mayor amenaza para la estabilidad⁴.

En el segundo semestre de 1974, mientras se reducía el déficit, Chile se vio afectado por un gran deterioro de los términos de intercambio cuando se derrumbó el precio del cobre al mismo tiempo que ocurría el shock petrolero. La caída de los términos de intercambio llegó casi a 40% entre 1974 y 1975⁵. En lugar de financiarla, las autoridades decidieron hacer un ajuste frente a esta pérdida de ingresos e implantaron una nueva contracción fiscal. El ministro de Hacienda, Jorge Cauas, declaró en octubre de 1975:

...la inminente crisis de balanza de pagos obligó, sin embargo, a un programa económico más drástico. Las estimaciones del déficit a comienzos de año eran del orden de 800 millones de dólares, cifra que naturalmente resultaba imposible de financiar a un país cuya deuda externa supera los 4.000 millones de dólares. Había pues que reducir ese déficit, al mismo tiempo que era necesario hacer decrecer la inflación... (Cauas, 1975).

El control del gasto público en ese período se realizó en base a tres medidas fundamentales: la regularización del área de propiedad social, que había llegado a requerir subsidios fiscales del orden de 10% del PIB (Larraín, 1991); la reducción de la planilla salarial, mediante una disminución del empleo público y de los salarios reales; y un fuerte corte de la inversión pública. Así, la mayor parte de las 325 empresas intervenidas (pero no legalmente expropiadas) fueron devueltas a sus propietarios en 1974. La eliminación de los subsidios para estas empresas fue el elemento singular más importante del control del gasto, ya que redujo el gasto público en cerca de 10 puntos del PIB, lo que equivalía casi a toda la reducción de los gastos corrientes consolidados lograda en 1974. La política salarial del Go-

³ El sector público no financiero incluye al gobierno general y a las empresas públicas. Estas últimas contribuían significativamente al déficit global en dicha época. Ver Larraín (1991).

⁴ Ver Informe de la Hacienda Pública 1973, en Méndez (1979).

⁵ Ver Cuadro 1, en el capítulo 1 de este volumen, para una visión global de los principales indicadores macroeconómicos de Chile en el período 1973-1997.

bierno hizo declinar marcadamente la nómina salarial en 1973, ya que el ajuste del salario nominal realizado en octubre de ese año estuvo muy lejos de compensar la inflación pasada y no tomó en cuenta el gran aumento de los precios recién liberados. Los salarios reales habían empezado a declinar ya en 1973 y en el último trimestre de ese año alcanzaron niveles muy bajos que persistieron hasta mediados de 1976. Y aunque los salarios reales continuaron declinando en 1974 y 1975, la reducción más cuantiosa ocurrió en 1973.

En octubre de 1974 se sustituyó el ajuste *ad hoc* de los salarios por la indización formal a la inflación pasada, pero aún así el Gobierno continuó actuando discrecionalmente. Por ejemplo, el ajuste de julio de 1975 distó mucho de igualarse a la inflación pasada, y la autoridad modificó más tarde la periodicidad de los ajustes. Además, continuó calculando la inflación en términos del IPC oficial, que subestimó considerablemente la inflación en 1972, 1973, 1976, 1977 y 1978⁶. A partir de la segunda mitad de 1976, la declinación de la inflación y la mecánica de la indización permitieron que los salarios reales crecieran a la par de la recuperación de la economía.

La reducción del empleo público en 1974 y 1975 reforzó el efecto salarial, ya que más de la tercera parte de los empleados públicos perdió su empleo en 1974 (Cuadro 2). Sólo una parte de esta declinación era imputable a la privatización de las empresas estatales. La declinación se debió en su mayor parte a las medidas tomadas para mejorar la eficiencia de las empresas públicas restantes y para eliminar lo que se consideraba empleo redundante en el gobierno general⁷. En total, la nómina salarial del sector público bajó de un promedio cercano a 19% del PIB en el período 1970-1972 a menos de 12% en 1981.

CUADRO 2
SALARIOS REALES Y EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO

	Salarios Reales			Empleo Sector Público (miles)
	Gobierno Central	Organismos Descentralizados	Empresas Públicas	
1970	100,00	100,00	100,00	767,62
1971	119,80	114,00	101,59	842,78
1972	144,01	147,24	126,18	871,75
1973	89,56	82,29	81,92	870,69
1974	n.d.	71,68	70,77	552,59
1975	n.d.	73,09	64,90	596,63
1976	n.d.	74,50	69,70	604,00

Fuente: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas y Cortés y Sjaastad.(1981).

⁶ Ver Cortázar y Marshall (1980)

⁷ El empleo de las empresas públicas ascendía a 5,6% de la fuerza de trabajo en 1973 y a 3,2% en 1979.

La tercera gran tendencia del período 1974-1981 fue la reducción profunda y sostenida de la inversión pública. En realidad, la formación de capital público aumentó en 1974 sobre el nivel del año anterior (casi 3 puntos del PIB), a medida que el Gobierno trataba de compensar la débil demanda privada con programas de vivienda y de obras públicas. La mayor parte de la declinación de la inversión se debió al tratamiento de shock de 1975, que redujo este componente del gasto público en casi 40% real en ese año. La inversión pública continuó una declinación gradual, como resultado no sólo de la contracción económica de 1975 sino también de la política económica oficial de mercado libre que trataba de delegar las decisiones de inversión en el sector privado.

Dentro de la política general de austeridad fiscal, el gasto corriente fue más rígido que la inversión. Aunque la nómina salarial bajó considerablemente en 1975, los pagos de seguridad social y otras transferencias al sector privado crecieron en cerca de 40% en términos reales respecto al año anterior. Durante la recesión, el Gobierno debió aumentar el gasto en subsidios de desempleo y otros programas de emergencia.

La evolución del gasto de defensa en Chile durante ese período merece un comentario especial. Las fuentes oficiales internas informan que el gasto en este ítem bajó 1% del PIB entre 1975 y 1976, y luego permaneció notablemente estable, entre 3,4 y 3,9 puntos del PIB. Sin embargo, estimaciones independientes del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y de Scheetz (1987) revelan una situación diferente, tal como se muestra en el Cuadro 3. Aunque las dos últimas fuentes no coinciden en sus cifras para el período 1970-1978, después se asemejan mucho (1979-1983). El gasto en defensa, de acuerdo con estas fuentes, es más del doble que lo indicado por las cifras oficiales. La divergencia deriva en parte de diferencias en la cobertura. Por desgracia es muy difícil conciliar estos datos, pues es bien sabido que no todos estos gastos se publican, por razones de "seguridad nacional". Es probable que la tendencia ascendente del gasto en defensa de 1978-1979 se haya relacionado con la disputa con Argentina por las islas de Picton, Nueva y Lennox, en el Canal de Beagle, que casi desembocó en una guerra en diciembre de 1978. Lo sorprendente en los datos de las fuentes privadas es que una vez que se enfrió la disputa con la Argentina, el Gobierno mantuvo sus gastos de defensa a un elevado nivel, incluso incrementándolos como proporción del PIB.

La reestructuración de las empresas públicas

En un comienzo se eliminaron las franquicias tributarias y arancelarias de que gozaban las empresas públicas. Asimismo, se prohibió al banco central financiar directa o indirectamente al fisco, lo cual incluyó a las empresas del Estado.

Otros cuatro hechos ejercieron también una influencia decisiva en los ingresos de estas empresas: el proceso de privatización, un cambio en los principios

CUADRO 3
GASTO EN DEFENSA EN CHILE
(Porcentaje del PIB)

	Fuentes Internas	SIPRI	Scheetz
1970	n.d.	2,0	4,4
1974	4,6	4,6	7,9
1975	4,6	3,9	8,7
1976	3,6	3,5	5,6
1977	3,9	3,5	6,4
1978	3,8	4,1	6,2
1979	3,6	6,2	6,4
1980	3,4	7,4	7,2
1981	3,5	6,4	7,1
1982	3,9	8,8	8,3
1983	3,6	9,8	6,8

Fuente: Larraín (1991).

de la administración, la modificación de las reglas de formación de los precios y los sucesos en el mercado mundial del cobre.

La privatización mejoró las recaudaciones gubernamentales en el corto plazo, aunque el valor de las ventas de empresas ascendió en promedio apenas a 3,6% de los ingresos tributarios en el período 1974-1981, mucho menos de lo que suele creerse. Esta participación declinó de cerca de 10% en 1974-1975 a 0,3% en 1982. Sin embargo, como señalan Hachette y Lüders (1987), dado que estos ingresos no se invirtieron en activos generadores de flujos, el efecto de la privatización en las recaudaciones públicas fue negativo en el largo plazo⁸.

Los principios de administración de las empresas estatales se modificaron radicalmente después de 1973. En general, se asignó a los administradores la responsabilidad de obtener su propio financiamiento y ya no se les permitió que simplemente transfirieran los déficit al Gobierno. Más importante aún fue que se les ordenó explícitamente que hicieran de la maximización de utilidades su principio orientador, tratando de lograr que las empresas estatales se comportaran más bien como compañías privadas. Un ejemplo de esta transformación fue la reorganización de los servicios usados por las empresas públicas; con el nuevo sistema muchos de los servicios que antes se proporcionaban internamente empezaron a contratarse con empresas privadas.

La maximización de utilidades tenía como contrapartida la liberalización de los precios, y muchas empresas públicas pasaron a determinar sus precios en base

⁸ Para un análisis detallado de todo este proceso, ver el capítulo 4 de este volumen.

al costo marginal. Así, los ajustes de precios fueron particularmente drásticos en 1974. Las tarifas eléctricas aumentaron más de 500%; los servicios postales, casi 700%; los servicios telefónicos, 100%; y los diversos combustibles variaron desde 150% (la gasolina) hasta 300% (el gas). Con ello se eliminó el subsidio masivo que estaba detrás de los grandes déficit de las empresas públicas en el período anterior. En general, los ajustes de precios de 1974 recuperaron el terreno perdido entre 1970 y 1973. En el caso de los combustibles, se siguió el incremento de los precios mundiales. Estos ajustes hicieron que las ventas de bienes y servicios de las empresas estatales aumentaran en 9 puntos del PIB en 1974, tendencia que continuó en 1975, cuando se añadió otro 5% del PIB a los ingresos fiscales.

La gran minería del cobre merece especial consideración, dada la dependencia de los ingresos públicos de este metal. El sistema de tipos de cambio múltiple que prevaleció en Chile hasta fines de 1973 discriminaba fuertemente a las grandes compañías del cobre, que tenían que usar el tipo de cambio más bajo de la escala para convertir los ingresos de sus exportaciones a moneda nacional. La devaluación y unificación cambiaria de octubre de 1973 dio un gran impulso a las empresas del cobre, que se unió al aumento de su precio en el mercado mundial a comienzos de 1974. El efecto combinado fue un aumento de casi 10 puntos del PIB en las ventas de la gran minería. Pero la bonanza duró poco. Los precios del cobre se derrumbaron en la segunda mitad de 1974 y permanecieron deprimidos durante la mayor parte del período 1976-1981. Así, los ingresos de la gran minería bajaron abruptamente entre 1974 y 1977 y permanecieron bajos hasta el final de la década. En 1981, el precio del cobre volvió a bajar drásticamente, lo que afectó otra vez las finanzas de CODELCO, la compañía estatal del área. Los impuestos pagados por las grandes compañías cupríferas bajaron en 8 puntos del PIB entre 1974 y 1981.

En suma, la combinación de privatización, contracción del gasto y aumento de la recaudación disminuyó el déficit del sector público consolidado desde poco más de 30% del PIB en 1973 hasta sólo 2% del PIB en 1975, lo que constituye un ajuste notable, aunque ciertamente no exento de costos. En 1976, el déficit se convirtió en un superávit de 4 puntos del PIB. Este comportamiento superavitario duró seis años, hasta la crisis de 1982 (ver Cuadro 4).

La nueva institucionalidad financiera del estado⁹

En 1975 se produjo un cambio de radical importancia en la institucionalidad financiera del estado. Nos referimos a la ley orgánica de administración financiera del estado (D.L. 1263), cuyas bases quedaron más tarde incluidas en la Constitución de 1980.

⁹ Para un análisis más detallado de la institucionalidad presupuestaria ver Vial (1997).

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
A. GOBIERNO GENERAL															
Ingresos Corrientes	31,6	32,8	29,1	23,6	30,3	34,9	37,3	38,6	33,2	32,5	32,9	32,1	29,9	27,7	28,7
Ingresos Tributarios	18,5	17,8	15,4	15,8	20,4	24,2	23,6	22,9	21,8	20,5	20,8	20,5	19,5	19,6	21,0
Resto	13,0	15,0	13,7	7,8	9,9	10,7	13,7	15,8	11,4	12,0	12,1	11,6	10,4	8,1	7,8
Gastos Corrientes	25,3	32,2	33,0	26,0	26,3	27,6	31,0	33,0	26,7	24,8	24,5	26,6	31,9	30,5	30,7
Ahorro Gobierno	6,3	0,6	-3,9	-2,5	3,9	7,4	6,3	5,6	6,6	7,7	8,4	5,5	-2,0	-2,8	-2,0
Ingresos de Capital	-3,6	-3,0	-2,9	-2,2	-1,9	-1,6	-0,1	-0,5	-0,8	0,7	-0,3	-0,1	1,8	1,9	0,7
Gastos de Capital	6,3	7,4	7,4	5,8	8,7	5,7	3,1	4,2	3,5	3,2	2,6	2,5	2,1	2,1	2,3
Superávit Gobierno	-3,5	-9,8	-14,1	-10,5	-6,6	0,0	3,1	0,9	2,2	5,2	5,5	2,9	-2,3	-3,1	-3,5
B.- SUPERAVIT EMPRESAS PUBLICAS	-3,2	-5,5	-10,4	-20,0	1,2	-2,0	0,9	-0,5	-0,7	-0,4	0,6	-2,1	-1,1	0,0	-0,8
C.- SUPERAVIT SPNF	-6,7	-15,3	-24,5	-30,5	-5,4	-2,0	4,0	0,4	1,6	4,8	6,1	0,8	-3,4	-3,0	-4,3

CUADRO 4 (Continuación)
 SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. GOBIERNO GENERAL															
Ingresos Corrientes	28,61	28,2	28,4	26,9	27,0	24,2	24,3	24,7	24,6	24,3	24,9	25,5	25,2	24,4	23,9
Ingresos Tributarios	20,75	19,4	19,7	16,7	16,4	15,7	17,8	18,6	19,5	18,8	18,4	19,9	19,5	19,4	18,6
Resto	7,9	8,8	8,7	10,2	10,6	8,5	6,5	6,1	5,1	5,5	6,5	5,6	5,7	5,0	5,3
Gastos Corrientes	29,55	27,3	26,1	21,1	19,7	19,3	19,7	19,1	19,5	19,0	18,1	19,1	19,2	20,5	21,8
Ahorro Gobierno	-0,94	0,9	2,3	5,8	7,3	4,9	4,6	5,6	5,1	5,3	6,8	6,4	6,0	3,9	2,1
Ingresos de Capital	0,39	0,9	1,2	2,7	2,1	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Gastos de Capital	3,1	3,6	4,2	4,6	4,0	3,1	3,4	4,1	4,1	4,2	3,8	4,5	4,5	4,7	4,8
Superávit Gobierno	-3,65	-1,8	-0,7	3,9	5,4	3,1	2,3	2,6	1,9	1,9	3,8	2,5	2,1	-0,2	-2,1
B. SUPERAVIT EMPRESAS PÚBLICAS	1,06	-0,3	0,5	-3,8	-4,1	0,5	0,0	0,3	0,2	0,4	0,0	-0,5	-1,1	-1,1	-0,1
C. SUPERAVIT SPNF	-2,59	-2,1	-0,2	0,2	1,3	3,6	2,3	2,9	2,1	2,3	3,8	2,0	1,0	-1,3	-2,3
n.d.= no disponible.															
Notas: (1) Cifras de ingresos incluyen el Fondo de Compensación del Cobre. (2) Los ingresos por concepto de Seguridad Social se incluyen en el ítem «Resto» de los ingresos corrientes.															
Fuente: Larraín (1991) y Dirección de Presupuestos (números varios).															
Memo:															
Fondo de Compensación del Cobre:			0,5	3,0	3,8	2,3	0,7	0,3	-0,2	0,2	1,1	0,3	0,1	-0,5	-0,7

Esta ley ordena la administración presupuestaria en Chile definiendo la cobertura del sector público así como las responsabilidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta materia. En síntesis se entrega al Ejecutivo el poder exclusivo de proponer gastos y de estimar los ingresos públicos. El Legislativo, por su parte, sólo puede aprobar o rebajar el gasto. La aprobación del presupuesto por parte del Congreso debe ocurrir dentro de plazos bastante estrictos establecidos por la ley. En este sentido la responsabilidad por la administración de las finanzas públicas recae exclusivamente en el Ejecutivo. Asimismo, se provee de cierta flexibilidad a este poder para la ejecución presupuestaria.

Sólo se puede comprender el extraordinario desempeño de las finanzas públicas chilena desde mediados de los 70 a partir del análisis de esta ley. En efecto, previamente las responsabilidades por la administración de las finanzas públicas estaban diluidas, lo que jugó un rol clave en llevar el déficit fiscal a niveles incontrolables. En cierta forma podría decirse que el prudente manejo de las finanzas pública en nuestro país está sostenido en una adecuada institucionalidad.

III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1975

Las primeras medidas tributarias tomadas por el gobierno militar desde el último trimestre de 1973 fueron parciales dentro del contexto del sistema tributario existente. Dado el objetivo de elevar la recaudación fiscal, el Gobierno ajustó los valores de las propiedades e implantó un impuesto a la riqueza de una sola vez. Estas medidas se reflejaron en un aumento de la recaudación del impuesto a la propiedad durante 1974 y 1975. También se incrementaron los impuestos al ingreso de las personas en los tramos superiores de la escala, mientras se mantuvieron las tasas para quienes ocupaban los tramos más bajos. Así, la tasa marginal más alta se elevó de 65 a 80%. También se elevó el impuesto a las transacciones.

La recaudación de los impuestos directos e indirectos aumentó en más de 4 puntos del PIB durante 1974. Ello respondió a tres razones principales: la caída de la inflación, que operaba por medio del efecto Olivera-Tanzi revertido¹⁰, la moderada recuperación de la actividad económica tras la recesión del año anterior, y el aumento de las tasas impositivas.

Sin embargo, estas medidas tributarias eran sólo temporales, ya que el Gobierno buscaba también una gran reforma fiscal cuyos objetivos eran mucho más amplios que un mero incremento de la recaudación del sector público. Las declaraciones oficiales criticaban acerbamente la estructura fiscal existente, considerándola injusta por razones éticas e ineficiente en cuanto a la asignación de los recursos. Esta reforma finalmente llegó el último día de 1974 y fue implantada

¹⁰ El efecto Olivera-Tanzi establece que el valor real de la recaudación cae al aumentar la inflación, dado el rezago entre el momento en que se devengan los impuestos y el momento en que se recaudan. Al caer la inflación, la recaudación aumenta por la reversión de este efecto.

en 1975. Estaba basada en tres elementos principales: corregir los efectos inflacionarios, implantar el IVA y eliminar los regímenes especiales.

Hasta antes de la reforma, el sistema tributario consideraba sólo parcialmente los efectos de la inflación. La reforma de 1975 institucionalizó una corrección de los activos, pasivos y utilidades de las empresas, a fin de reflejar adecuadamente las mismas y gravar las utilidades reales más bien que las nominales. Se indizaron también a la inflación los tramos de ingreso individuales. En general, todas las obligaciones y todos los créditos que se tenían con el Fisco empezaron a expresarse en una nueva unidad de poder de compra constante, la Unidad Tributaria.

Se modificó fundamentalmente la tributación indirecta, sustituyendo el impuesto al valor total de cada transacción por el IVA, fijado inicialmente a una tasa de 20% que supuestamente mantenía la carga similar a la del antiguo impuesto a las ventas. El IVA se convirtió en el centro del sistema tributario. Como declarara el ministro Cauas, "...el Impuesto al Valor Agregado, esencia de la tributación indirecta a implantar en 1975, será la herramienta que conduzca a una coordinación y armonización de la parte tributaria con las demás herramientas de política económica anunciadas en las diferentes áreas" (Cauas, 1974, pp. 121-122). El IVA tiene muchas ventajas sobre el anterior impuesto a las transacciones. En particular, evita el efecto en cascada en los precios y elimina los incentivos artificiales para la integración vertical de las empresas a fin de evitar el impuesto a las transacciones. Es también más eficiente en términos del control de la evasión a través de la autosupervisión. Con el IVA, todo productor intermedio obtiene un crédito igual al IVA pagado sobre la compra de insumos, que se deducía del IVA cargado en sus ventas. A principios de 1977, este impuesto se extendió a los servicios¹¹.

Finalmente, la reforma eliminó la mayoría de los tratamientos especiales y simplificó el sistema tributario. "Podemos afirmar, sin exagerar, que el régimen tributario general constituye ahora la excepción, mientras que los regímenes de excepción constituyen la regla general", declaraba el ministro Cauas¹², en referencia al sistema tributario anterior a la reforma.

La reforma tributaria fue responsable de gran parte del incremento de recaudación que la siguió, particularmente en 1975, cuando se avanzó poco en el frente inflacionario¹³. En efecto, la recaudación aumentó en más de 3 puntos del PIB entre 1974 y 1975 (Cuadro 4), fundamentalmente por el nuevo IVA y —en menor medida— por los cambios en el impuesto a la propiedad. En el resto de dicha década la recaudación tributaria del gobierno general (excluyendo seguridad social¹⁴) cae como porcentaje del producto, básicamente, por una disminución en

¹¹ Véase un análisis completo del IVA en Marcel (1986).

¹² Cauas (1974), p. 122. También hacen esta observación Foxley, Aninat y Arellano (1979), y Arellano y Marfán (1987).

¹³ La inflación apenas varió. Bajó de casi 369% en 1974 a sólo 343 % en 1975.

¹⁴ Los ingresos por seguridad social aumentaron desde 3,1% del PIB en 1974 a 5,6% en 1980. El incremento más significativo se produjo en 1979, cuando el Gobierno inició grandes reformas en el sistema existente (véase la sección siguiente).

los impuestos directos. Así, los impuestos directos reducen su participación en la recaudación tributaria global, mientras que los impuestos indirectos la incrementaron, reflejando su mayor importancia en el nuevo sistema tributario.

La eficiencia del sistema tributario aumentó notablemente después de la reforma de 1975: la corrección de la inflación, la sustitución del impuesto a las transacciones por el IVA y la eliminación de la mayoría de los tratamientos especiales fueron pasos muy positivos. Es cierto, sin embargo, que la base de la recaudación se concentró cada vez más en los impuestos indirectos, en particular el IVA, que algunos consideran regresivos¹⁵. De alguna forma primó la visión de que los impuestos son una manera muy ineficiente de redistribuir ingresos¹⁶ y que lo óptimo es un sistema tributario lo menos distorsionador posible. La redistribución, por su parte, debía venir por el lado del gasto público¹⁷. La reforma de 1975 también redujo el impuesto al ingreso de las empresas, reforzando el peso del IVA dentro de la estructura tributaria.

IV. LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

La depresión de 1982-83 tuvo un efecto devastador en las finanzas públicas, pero el impacto recesivo fue sólo parte del problema. Hubo al menos otros cuatro acontecimientos de gran importancia para el sector público durante el período 1981-85: la reforma previsional de 1981, la socialización de la deuda privada, la reforma tributaria de 1984 y las privatizaciones de 1985-89. En esta sección se analizan los dos primeros hechos (aunque la reforma previsional se analiza en más detalle en el Capítulo 11). En la sección que sigue se analiza la reforma tributaria de 1984, mientras que Hachette (capítulo 4 de este volumen) realiza un detallado estudio de las privatizaciones.

Crisis, recaudación y gasto público

La crisis económica devastó los ingresos fiscales, que declinaron alrededor de 17% en términos reales, a causa del descenso generalizado de los impuestos directos e indirectos. Los impuestos al ingreso y los aranceles de importación fueron los más afectados; los impuestos de la minería del cobre se deterioraron menos porque las devaluaciones de la segunda mitad de 1982 dieron algún respiro a las exportaciones.

En 1983, los impuestos al ingreso continuaron su tendencia descendente, llegando a menos de 3% del PIB, su nivel más bajo en varias décadas. Los ingre-

¹⁵ En virtud de que los pobres consumen una mayor porción de su ingreso, los impuestos indirectos representan una mayor proporción de ese ingreso por comparación con lo que ocurre en los niveles de ingresos más altos.

¹⁶ Para evidencia en esta materia ver Tanzi (1996).

¹⁷ Ver capítulo 13 de este volumen.

Los gastos de las empresas públicas que producían bienes comerciables se recuperaron algo en ese año, impulsados por la devaluación real de la moneda. Esta recuperación se observó particularmente en CODELCO, donde una ligera alza de los precios del cobre reforzó el efecto de la devaluación.

El gasto del sector público siguió un comportamiento muy similar al de la depresión de 1975. La inversión y los salarios reales fueron especialmente afectados. Los gastos de capital bajaron más de 20% real; la mayor parte de esta reducción ocurrió en el gobierno general. Por otra parte, los gastos corrientes aumentaron durante 1982 en más de 5 puntos del PIB (aunque bajaron en términos reales), debido sobre todo a las transferencias y los subsidios otorgados al sector privado. Este efecto significó que el gasto total del gobierno general se incrementara desde 29% del PIB en 1981 a 34% del PIB en 1982 (Cuadro 4).

A partir de 1981, el gasto corriente fue decisivamente influido por el servicio de los intereses de la deuda pública, particularmente los de la deuda externa, que pasaron de 1,4% del PIB en ese año a 5,7% en 1985. Esto se debió a varios factores: la gran alza de las tasas de interés internacionales, la depreciación real de la moneda nacional y el incremento de la deuda pública externa desde 1982. Los pasivos externos del sector público no financiero aumentaron más de US\$ 1.500 millones en el período 1982-85. Una razón importante era que el sector privado perdió el acceso a los préstamos extranjeros voluntarios, de modo que la mayoría de los créditos nuevos eran contratados por el sector público, un cambio al que contribuyeron la Tesorería General de la República y las empresas estatales.

Los pagos de intereses se convirtieron en el componente más rígido del gasto público. Cuando ellos se elevaron, casi todo el ajuste de 1982 y 1983 se realizó por medio de la nómina salarial, contrayéndose tanto los salarios reales como el empleo público. Nótese que un aumento del gasto público puede ir de la mano con una política fiscal contractiva durante una crisis de la deuda externa. Si la mayor parte del aumento de los gastos públicos es resultado de los pagos de intereses de la deuda externa, mientras que bajan los componentes internos del gasto, se hace inevitable esta aparente paradoja.

La reforma previsional y el déficit fiscal

La reforma previsional de 1981, analizada en detalle por Acuña e Iglesias en este volumen, creó un nuevo sistema de cuentas individuales en el que los afiliados capitalizarían su ahorro previsional en cuentas individuales bajo la administración de instituciones privadas (AFP). Ante la posibilidad de optar, 1.100.000 trabajadores —casi el 70% de los afiliados al sistema antiguo de reparto— se traspasaron a las nuevas instituciones privadas de reciente creación.

Los efectos de la reforma en las finanzas públicas fueron significativos. El Cuadro 5 presenta la evolución de los aportes, los pagos y el déficit del sistema previsional estatal durante el período 1975-1985. Entre 1975 y 1978, los aportes

fueron del orden de 3,5% del PIB, mientras que los beneficios (pagos) superaron el 6% de dicha variable. A principios de 1979, se uniformó la edad de jubilación en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Este cambio explica en parte el considerable aumento de los aportes al sistema entre 1979 y 1980, cuando el déficit del sistema bajó a sólo 1,7% del PIB.

La reforma de mayo de 1981 arrojó una carga considerable al sector público. Su efecto directo más importante fue la caída de ingresos del sistema de reparto con el cambio de sus afiliados al nuevo régimen de capitalización. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron los compromisos fiscales, debido a que quienes decidieron pasarse al nuevo régimen tenían derecho al Bono de Reconocimiento, que representaba una estimación de sus aportes anteriores. Este bono vencía a la edad de jubilación, fecha en que el Gobierno debía pagarlo en efectivo.

La combinación de mayores gastos y menores ingresos generados por la reforma aumentó significativamente el déficit del sistema estatal de reparto, que entre 1980 y 1982 creció significativamente hasta llegar a 8,2% del PIB. Así, el aumento del déficit previsional explicó casi totalmente el cambio de signo ocurrido en las finanzas públicas entre 1981 y 1982 (ver Cuadros 4 y 5). Además, el monto de dicho déficit entre 1982 y 1985 fue mayor que el déficit del gobierno general¹⁸. Esto significa que el resto del sector público tenía un superávit que cubrió los costos de la reforma previsional.

Es claro que esta reforma no habría sido posible sin un radical ajuste previo en el sector público. Lo que no previeron las autoridades fue que esta tensión sobre las finanzas públicas se sumaría a la depresión de 1982-1983.

La carga pública de la deuda privada

Tras la intervención bancaria de enero de 1983, las autoridades esperaban que los bancos extranjeros se alinearían con otros acreedores para recuperar lo que pudieran de los casi US\$ 4 mil millones de deuda externa de los bancos intervenidos y cerrados. Sin embargo, los bancos extranjeros no estaban dispuestos a ello y los negociadores chilenos no pudieron imponerlo. Como resultado de las intervenciones, el Gobierno absorbió US\$ 360 millones de la deuda de dos bancos cerrados y también garantizó el resto de la deuda externa del sector financiero privado a medida que ésta iba venciendo, sin lograr compensación¹⁹. Finalmente, el Estado no tuvo que hacer efectiva su garantía a las deudas privadas. Sin embargo, el sector público asumió en la práctica una parte considerable de las obliga-

¹⁸ Excepto en 1983, cuando ambos déficit son similares.

¹⁹ Más tarde, en la ronda de negociaciones de 1985, el Gobierno obtuvo de los bancos extranjeros, por su garantía, una comisión de 1,2% del valor presente de la deuda.

CUADRO 5
 PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESTATAL
 (Porcentaje del PIB)

	Aportes	Pagos	Déficit
1974	3,1	6,2	3,1
1975	3,4	4,6	1,2
1976	3,4	6,2	2,8
1977	3,7	6,7	3,1
1978	3,7	6,9	3,2
1979	5,3	7,0	1,7
1980	5,6	7,3	1,7
1981	4,1	8,2	4,1
1982	2,5	10,8	8,2
1983	2,3	9,8	7,5
1984	2,4	10,1	7,7
1985	2,1	9,0	6,9
1986	2,1	8,7	6,6
1987	1,9	8,0	6,1
1988	1,7	7,2	5,5
1989	1,9	6,9	5,1
1990	1,9	6,9	5,0

Fuente: Marcel y Arenas (1991).

ciones de la deuda del sector privado, mediante diversos tipos de programas de apoyo a la deuda, sin lo cual se habrían hecho efectivas sin duda las garantías estatales. Los programas más importantes de apoyo a la deuda para las instituciones financieras y los deudores privados fueron:

- i) El tipo de cambio preferente para los deudores en dólares del sistema financiero, en vigor desde agosto de 1982 hasta diciembre del 1986. En virtud de que la mayor parte de la deuda externa privada de Chile se contrató por medio de los bancos, las autoridades decidieron apoyar de esta manera a los clientes de los bancos, lo que era también una forma directa de ayuda a los bancos. Con este programa el subsidio empezó en alrededor del 20% del tipo de cambio oficial y llegó a 40% en 1985. Las estimaciones del valor total de la transferencia para los deudores a través de este programa llegan a US\$ 3 mil millones (Arellano y Marfán, *op.cit.*).
- ii) El sector público, por medio del Banco del Estado, asumió deudas directas por US\$ 360 millones en préstamos provenientes de dos de los bancos liquidados (BUF y BHC), tras la intervención financiera de enero de 1983.

Como los activos de estas instituciones tenían escaso valor, la mayor parte de esta suma representó una pérdida neta para el sector público (aunque no para el Banco Central, como en los otros programas). Se debe recordar, por otra parte, que ya en 1981 el Banco Central había desembolsado montos importantes producto de la liquidación de cuatro bancos y cuatro financieras. El rescate de los depositantes se hizo por medio de préstamos de urgencia canalizados por el instituto emisor.

- iii) Los deudores “productivos” nacionales reestructuraron el 20% del total de sus deudas con el sistema financiero a tasas de interés subsidiadas. Estas operaciones ayudaron a los bancos, mejorando sus carteras de préstamos.
- iv) El mecanismo de la “cartera vendida” (por medio del cual los bancos podían vender sus préstamos más riesgosos al Banco Central con una obligación de recompra) no sólo era un instrumento para proporcionar a los bancos nacionales un plazo mayor para distribuir las pérdidas del colapso financiero. También entrañaba un subsidio implícito, porque los activos que sustituyeron los préstamos más riesgosos en las carteras de los bancos (papel del Banco Central) rendían una tasa de interés mayor que los pasivos correspondientes, representados por las obligaciones de recompra.

Eyzaguirre y Larrañaga (1990) estiman el costo total de los programas de apoyo en cerca de US\$ 7.000 millones, en moneda de 1990²⁰. Este monto, a su vez, correspondería al pagaré que el Fisco entregó en 1988 al Banco Central como compensación por su participación en los programas de rescate luego de la crisis. Se debe destacar que este saneamiento en el patrimonio del instituto emisor era indispensable si se quería dictar su ley de autonomía²¹. En todo caso las condiciones financieras de dicho pagaré (devengo de LIBOR + 0,5%, pero sólo pago de un 2%, capitalizándose el resto) significaron un valor presente bastante inferior al monto antes señalado. Un resumen de los montos involucrados en las principales operaciones cuasifiscales se encuentra en el Cuadro 6.

La fuente principal de financiamiento eran préstamos externos (cerca de 75%); el resto provenía de la emisión de deuda interna. El señoreaje desempeñó un papel muy secundario en el financiamiento del Banco Central. Todas estas obligaciones restringieron significativamente la posición financiera del sector público por más de una década.

²⁰ Estos autores hablan, además, de otros US\$ 2.500 millones de pérdidas del Banco Central a causa de la misma crisis, pero que no formaron parte directa de los apoyos a la banca o a los deudores. Corresponderían al costo para el instituto emisor de los denominados *swaps* (compra de divisas con pacto de recompra a una tasa de cambio prefijada en un período de fuertes devaluaciones), y a las pérdidas cambiarias producto de su nueva posición deudora en moneda extranjera en dicho ambiente de devaluaciones.

²¹ Ver capítulo 10 de este volumen.

CUADRO 6
 OPERACIONES CUASIFISCALES
 (Miles de millones de pesos de diciembre de cada año)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Apoyo a Instituciones en								
Liquidación en 1981 y 1983.*	106,6	29,3	0,0	0,0	-9,6	-9,9	0,0	0,0
Compra de Cartera	40,2	195,1	-18,0	5,3	57,3	-18,9	-22,8	-73,3
Dólar Preferencial	59,1	45,0	29,3	118,1	29,1	0,0	0,0	0,0
Reprogramación de Deudas	0,0	8,6	38,9	77,5	11,0	52,9	0,0	0,0
TOTAL	205,9	278,0	50,2	200,9	87,8	24,1	-22,8	-73,3
% del PIB	16,1	17,3	2,6	7,6	2,6	0,5	-0,4	-1,0

* Los montos corresponden a programas del Banco Central; con excepción de la intervención de instituciones en 1983, que fue financiada por un programa del Banco del Estado.

Fuente: Eyzaguirre y Larrañaga (1990).

V. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1984

En 1984, se hizo una profunda reforma a la ley de impuesto a la renta²². El espíritu de dicha ley fue eliminar o al menos reducir los desincentivos al ahorro²³, característicos de un impuesto al ingreso²⁴. Como se consideró que implementar directamente un impuesto al gasto planteaba problemas prácticos insolubles, se decidió aproximarse a él por la vía de la exención de impuestos para las rentas del ahorro. En el caso de las empresas, esto significaba que aquella parte de las utilidades que se reinvertían debían pagar menores impuestos que aquella parte que se distribuía. En el caso de las personas, se debían buscar elementos para reducir la carga tributaria de aquella parte del ingreso que se ahorraba.

En esta reforma, además, se integró el impuesto a la renta personal con el de las empresas. Los impuestos pagados a nivel corporativo pasaron a constituir un crédito tributario contra el impuesto personal para quienes efectuaran retiros o recibieran dividendos de empresas. Así, sólo pagarían impuestos los individuos por su renta personal. El impuesto a las empresas pasó a constituir una especie de retención que actúa como crédito al momento de retirarse las utilidades de las empresas. La integración del impuesto a la renta evitaba la doble tributación, lo que constituía parte fundamental del espíritu de esta reforma, ya que se consideraba que dicha doble tributación desestimulaba el ahorro y la inversión.

²² Ver, para más detalles, Fontaine (1989).

²³ Ver Büchi (1993).

²⁴ Ver, por ejemplo, Summers (1981).

Impuesto a la renta de las empresas

A partir de 1986, se derogó el impuesto Tasa Adicional que gravaba a las empresas con un 40% de las utilidades, después de descontar el impuesto corporativo de 10% de primera categoría a las sociedades anónimas. Así, antes de esta reforma, las sociedades anónimas pagaban impuesto a la renta de 46%. Las personas, a su vez, tenían derecho a crédito por el 40% de sus retiros o dividendos. En otras palabras, el impuesto de Tasa Adicional era considerado como un gasto deducible de la base tributaria del impuesto individual. En lo que respecta a las sociedades de personas, éstas sólo estaban afectas al impuesto de primera categoría; es decir, había una discriminación tributaria de acuerdo a la forma jurídica en que se organizara la empresa. Sin embargo, a nivel personal pagaban impuesto por las utilidades devengadas de su sociedad; es decir, independientemente de si se repartían o no.

Al derogarse el impuesto Tasa Adicional las sociedades anónimas pasaron a estar gravadas con una tasa de 10% sobre sus utilidades devengadas (impuesto de primera categoría), al igual que las sociedades de personas. En la práctica, esto significó una fuerte disminución en los impuestos corporativos. Por otro lado, este impuesto pasó a constituir un crédito del impuesto Global Complementario, es decir, del impuesto a la renta personal. Mientras las utilidades no se retiren (en todo tipo de sociedades), sólo quedan afectas a dicho 10%. Si se retiran (en forma de dividendos o retiros de los socios), el individuo receptor paga su impuesto personal con un crédito por el impuesto ya pagado a nivel de la empresa.

Como el impuesto a las personas tenía una tasa marginal máxima superior a 50%, esta modificación introdujo un gran incentivo para reinvertir las utilidades generadas por la empresa. En efecto, mientras la tasa marginal de impuesto al ingreso personal del socio fuera superior al 10%, existían incentivos para mantener las utilidades dentro de la empresa. A su vez, para evitar que la empresa se capitalizara más allá de lo óptimo, se estableció que el impuesto personal se postergaría mientras las utilidades se mantuvieran en cualquier sociedad. Así, sólo quedaron sujetos a impuesto al ingreso personal aquellos retiros que fueran directamente a personas naturales y no aquellos que se inviertan en otra sociedad. De esta forma se estimuló el ahorro de las empresas en forma amplia y no necesariamente la reinversión en la misma empresa. En 1989, este esquema se profundizó llevando a cero la tasa del impuesto a las utilidades reinvertidas.

Impuesto a la renta de las personas

A nivel de las personas se introdujeron incentivos al ahorro consistentes en que un porcentaje (20%) de los montos invertidos en ciertos activos financieros, con un límite de 50 Unidades Tributarias Anuales (UTA²⁵), podían ser deduci-

²⁵ En la actualidad, 1 UTA equivale a unos US\$ 600. La Unidad Tributaria Mensual se reajusta según el IPC.

dos de la base imponible. Además, se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal (Global Complementario) gradualmente de 65% hasta llegar a 50%, y más tarde a 45%.

Es interesante hacer notar que las numerosas restricciones afrontadas por la economía chilena llevaron a posponer el cronograma de reducción de las tasas de impuesto a las personas más allá de las intenciones originales. En parte, ello se debió a los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional que limitaban el tamaño del déficit fiscal. Así, la tasa impositiva marginal era todavía de 56% en 1987, mientras que las tasas de todos los demás estratos de ingresos, fuera del nivel exento, eran mayores que las fijadas inicialmente. El nivel máximo de 50% sólo se alcanzó en 1989.

Los efectos de la reforma

Las reformas tributarias de 1975 y 1984 forman la base medular del actual sistema tributario chileno. Constituyen un todo destinado a focalizar la carga tributaria en el consumo y en particular en el IVA. La reforma de 1975 introdujo el IVA. La de 1984 perfeccionó el impuesto a la renta de personas y empresas. A consecuencia de ambas, la composición de la carga tributaria ha cambiado notablemente. Tal es así que los impuestos al ingreso (personal y a las empresas) redujeron su participación en la recaudación del gobierno central²⁶ (excluida la seguridad social) desde 33% en 1974 a 25,5% en 1980, y 24% en 1997. El impuesto a la renta pasó de un 4,9% del PIB en 1980 a 2,6% en 1990. A partir de entonces, su recaudación subió nuevamente como consecuencia de los aumentos en el impuesto a la renta durante la década de los noventa, que se discuten en la sección VII. El IVA, por su parte, representa en la actualidad cerca de un 50% de la carga tributaria total (ver Cuadro 7).

Los mayores efectos de la reforma tributaria han sido promover la eficiencia en la asignación de recursos e incentivar el ahorro doméstico, particularmente en el sector corporativo. Tal como se aprecia en el Gráfico 1, a partir de 1985 se produjo un significativo aumento en el ahorro nacional, el cual, según diversos estudios²⁷, es básicamente ahorro de las empresas. Asimismo, otros estudios demuestran que la rebaja en los impuestos a las empresas y su diferencia con los impuestos personales (que afectan a las utilidades retiradas de las empresas) fueron factores claves en el aumento exhibido por el ahorro nacional en Chile en la segunda mitad de los 80²⁸. Otro aporte importante al ahorro nacional fue el nuevo sistema previsional²⁹.

²⁶ La recaudación tributaria del gobierno central corresponde a más de un 90% de la recaudación tributaria global. Se usó el gobierno central por motivos de información disponible.

²⁷ Ver Agosín, Crespi y Letelier (1997), y Hachette (1998).

²⁸ Ver Budnevich y Jara (1997), y Lehmann (1998).

²⁹ Para una discusión al respecto, ver Acuña e Iglesias (en este volumen).

CUADRO 7
COMPOSICIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje)

	1980	1985	1990	1998
Renta	29,3	14,6	17,7	24,0
IVA	47,6	43,4	48,4	47,8
Productos Específicos	7,0	15,0	13,2	12,4
Comercio Exterior	7,7	16,0	16,6	10,3
Otros	8,4	11,0	4,1	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

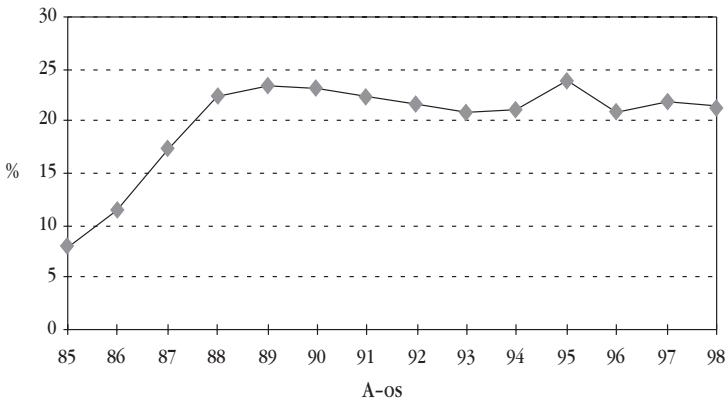
Además de provocar un impacto en el ahorro (y en la inversión), la reforma tributaria de 1984 tuvo un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales y en la solución de la crisis de 1982-1983. En efecto, los incentivos tributarios a la compra de acciones de primera emisión provocaron un importante auge en la apertura de nuevas empresas a la Bolsa y en el uso de emisiones de acciones como fuente de financiamiento para las empresas existentes. Asimismo, la venta de los dos bancos privados más importantes del país, que habían pasado a manos del Estado a causa de la crisis, se hizo con dicho incentivo tributario, lo que facilitó su reprivatización. Las acciones de las nuevas empresas privatizadas durante la segunda mitad de los 80³⁰ también estuvieron afectas a este incentivo.

Por otra parte, la crisis descapitalizó fuertemente a las empresas nacionales, aumentando su vulnerabilidad. El incentivo tributario para mantener los fondos dentro de las empresas las motivó a recapitalizarse en el tiempo, con un evidente efecto positivo sobre las propias empresas y el sistema financiero nacional. Esta provisión no constituía necesariamente, sin embargo, una reducción de los impuestos en términos de su valor presente, sino que era más bien una posposición³¹. Incentivaba el ahorro y/o la inversión, porque las ganancias retenidas se convertían en una fuente de financiamiento más barata que antes de la reforma.

³⁰ Ver capítulo 4 de este volumen.

³¹ En efecto, es posible que la posposición de los impuestos mediante una reinversión de las ganancias aumente incluso el valor presente de la carga fiscal de los individuos si caen en estratos de ingresos más altos cuando se distribuyan las ganancias futuras. Esto va a depender crucialmente de la diferencia entre el retorno de la inversión y la tasa de descuento.

GRÁFICO 1
 AHORRO NACIONAL BRUTO
 (% del PIB)



Sin embargo, los incentivos tributarios al ahorro también han estado sujetos a crítica. Se ha cuestionado particularmente el incentivo al ahorro personal en ciertos instrumentos financieros. Los críticos han sostenido, por ejemplo, que el incentivo era de tal magnitud que llevó a que muchas personas se endeudaran para hacer dicho ahorro, por lo que el ahorro neto era cero. Además, se produce una discriminación entre distintos tipos de ahorro porque sólo ciertos instrumentos tienen el beneficio tributario. Aunque no hay estudios profundos al respecto, es evidente que todos estos mecanismos provocan algunas filtraciones, por lo que no es de extrañar que se hayan dado situaciones como las recién descritas³². No obstante, la evaluación global de la reforma es muy positiva. Es preciso recordar el punto de partida, con un nivel muy bajo de ahorro y con empresas extraordinariamente debilitadas cuya capitalización era absolutamente necesaria. La reforma de 1984 fue una respuesta adecuada a estos problemas. Además, propuso una estructura tributaria que promueve el ahorro corporativo y como tal sigue siendo clave en el desarrollo de la economía chilena. Algunos de los problemas que se suscitaron, sobre todo con los incentivos al ahorro personal, se han ido solucionando en el tiempo³³.

Quizás una de las críticas más relevantes al sistema tributario que nació en esta época y que, en términos generales, se mantiene vigente hasta la actualidad, es que se trata de un sistema complejo. En efecto, en éste proliferan exenciones,

³² De hecho llegó un momento en que los bancos ofrecían como producto la entrega de un crédito para comprar acciones de primera emisión que quedaban como garantía en el mismo banco.

³³ Una discusión sobre este tema se encuentra en el documento "Hacia un mayor ahorro privado en Chile", elaborado por la Comisión Nacional del Ahorro (1998).

rebajas, topes, etc., que lo complican mucho más allá de lo necesario. De ahí que las propuestas de reforma tributaria pongan especial énfasis en aquellos elementos destinados a eliminar dichas complejidades, como se discute hacia el final de este capítulo³⁴. Dentro del mismo espíritu, la gran diferencia en el tratamiento tributario de empresas y personas, si bien puede tener efectos positivos en el ahorro corporativo, ha llevado a la creación de un gran número de sociedades para reducir la carga tributaria. Esto discrimina a los empleados, que reciben un sueldo afecto al impuesto al ingreso personal, y favorece a los independientes, que pueden recibir sus ingresos a través de sociedades.

VI. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS '80

El período 1985-1990 se caracterizó por una severa austeridad en las finanzas públicas que fue clave para lograr revertir los resultados de la crisis de 1982-1983. Tal como se aprecia en el Cuadro 4, el gasto total del gobierno general cayó de 32,7% del PIB en 1985 a 22,4% del PIB en 1990. Por su parte, el gasto corriente del gobierno general pasó de 29,6% del PIB en 1985 a 19,3% del PIB en 1990. Adicionalmente, mientras en 1985 el presupuesto del gobierno general mostró un déficit equivalente a 3,7% del PIB, a partir de 1987 éste se transformó en un superávit que se mantuvo hasta 1998. Evidentemente, parte de la reducción en el gasto público tiene su explicación en el gradual desmantelamiento de los programas de empleo de emergencia que se implementaron para suavizar los efectos sociales de la crisis³⁵.

Junto con el período inmediatamente posterior a 1973, la segunda mitad de los 80 constituye un período de notable ajuste en las cuentas del Fisco. Este ajuste apoyó fuertemente al proceso de estabilización en que estaba empeñado el país, y fue muy importante al devolver la credibilidad perdida luego de la crisis. Pero aunque apuntaló al proceso de ahorro y crecimiento que empezaría a vivir Chile a partir de entonces, también tuvo costos importantes. Uno de ellos fue la eliminación del reajuste pactado de 10,6% a los pensionados, en 1985. Este sector, que ya vivía una situación difícil, pagó en una proporción relativamente elevada el ajuste fiscal de la época.

La segunda mitad de los 80 también fue muy fructífera en privatizaciones. No sólo se reprivatizaron una serie de empresas que habían pasado a manos del Estado a consecuencia de la crisis de 1982-83, sino también se privatizaron otras que tradicionalmente habían pertenecido al sector público, especialmente en el área de los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones y electricidad, entre

³⁴ Ver también Fontaine (1989 y 1994a), y Fontaine y Vergara (1997).

³⁵ En algún momento los programas de emergencia llegaron a emplear alrededor del 10% de la fuerza de trabajo.

otros). Surgió en esta época el denominado capitalismo popular, mediante el cual una gran masa de pequeños accionistas se hicieron partícipes en la propiedad de dichas empresas. El detalle de este proceso se puede encontrar en el capítulo 4 de este volumen³⁶.

Por otro lado, a fines de la década se realizaron algunas modificaciones tributarias tendientes a profundizar la reforma de 1984. Es así como se rebajó a 0% la tasa del impuesto corporativo a las utilidades reinvertidas, manteniendo en 10% el de las utilidades repartidas, y se bajó la tasa marginal del impuesto al ingreso de las personas de 56% a 50%, junto con ampliarse los tramos de ingreso, para reducir la carga tributaria de los individuos. Adicionalmente, en 1988 se redujo la tasa del IVA de 20% a 16%³⁷.

Por último, en 1985 se creó el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), que comenzó a operar dos años después. Este fondo se diseñó para estabilizar los ingresos fiscales de la volatilidad en el precio internacional del cobre. El FCC opera con un precio base de referencia que se fija en la ley de presupuestos. Pasado un cierto rango de precios las desviaciones sobre este precio base generan una acumulación o desacumulación en dicho fondo³⁸. Pevio a esto los ciclos en el precio del cobre se traducían en un correspondiente ciclo de gasto público.

VII. LOS CAMBIOS TRIBUTARIOS EN LOS '90

El gobierno democrático que asumió en 1990 llegó al poder con la clara intención de aumentar el gasto fiscal, particularmente en su componente social (salud, educación, pensiones y otros). Para financiarlo promovió, recién electo, una reforma tributaria que introdujo algunos cambios al sistema tributario vigente, aunque sin alterar su orientación global. Había, de hecho, un argumento de paz social tras el incremento que se planteaba en los impuestos: era necesario generar más recursos para gastarlos en los sectores más necesitados, lo que significaría invertir en paz social³⁹. El argumento fue compartido por distintos sectores, y se logró un acuerdo político amplio para la aprobación de una reforma tributaria en 1990⁴⁰.

La reforma tuvo básicamente tres elementos:

- i) Se aumentó el IVA de 16% a 18%, lo que debía regir transitoriamente hasta fines de 1993. Dicho año, la tasa debía volver a 16%.

³⁶ Ver también Larráin (1991).

³⁷ La rebaja del IVA de 1988 ha sido asociada con el ciclo político debido a que en ese año se realizó el plebiscito que debía decidir la continuidad del gobierno de la época. Ver Larráin y Assael (1995).

³⁸ Ver Basch y Engel (1992). Para las cifras involucradas ver Cuadro 4.

³⁹ Ver Marfán (1994).

⁴⁰ Labán y Larráin (1995) analizan elementos de la economía política de esta reforma.

- ii) Se incrementó la tasa del impuesto al ingreso de las empresas de 10% a 15%, independientemente de si las utilidades eran retiradas o no. Este aumento debía regir entre 1992 y 1994. Debe recordarse que durante el año previo el impuesto a las utilidades reinvertidas se había reducido a 0%, mientras que el gravamen a las utilidades repartidas había quedado en 10%, tasa que a su vez sirve de crédito para el impuesto al ingreso personal. Así, el impuesto a la renta se mantuvo integrado a nivel corporativo y personal, pero además de subirse la tasa al 15%, se eliminó la distinción entre utilidades repartidas y reinvertidas que rigió durante un año.
- iii) Se aumentó la progresividad del impuesto a la renta personal, manteniendo la tasa máxima en 50%, pero modificando los tramos de manera que se elevaba la carga tributaria a nivel de las personas naturales.

Poco después, en 1991, se logró un rápido acuerdo para rebajar los aranceles aduaneros de 15% a 11%, y compensarlos vía aumentos en los impuestos específicos a la gasolina y al crédito.

En 1993 se produjo una nueva mini reforma tributaria que tendió a consolidar algunas de las modificaciones de 1990 que tenían carácter transitorio. En particular, se consolidó la tasa del impuesto corporativo en 15% y se mantuvo el IVA en 18%, aunque de nuevo en forma transitoria hasta 1997⁴¹. En materia del impuesto a las rentas personales, se revirtió en parte el aumento en la carga establecido en 1990, reduciéndose la tasa marginal máxima de este impuesto de 50% a 48%, y luego a 45%. También se redujeron los incentivos tributarios otorgados a las personas naturales⁴². Por último, se dieron incentivos tributarios para las donaciones educacionales y se introdujeron disposiciones para reducir o evitar la doble tributación de rentas generadas en el extranjero.

En los años venideros continuaron las modificaciones impositivas, aunque siempre sin alterar lo esencial del espíritu de las reformas de 1975 y 1984. En 1997 y con el argumento de financiar una gran reforma educacional⁴³ se aprobó mantener el IVA definitivamente en 18%. En 1998, esta vez para un reajuste de pensiones⁴⁴, se derogó el beneficio del artículo 57 bis, letra A de la ley del impuesto a la renta que, como ya se ha señalado, permitía rebajar hasta un 20% de la compra de acciones de primera emisión de la base imponible con un tope y por tiempo

⁴¹ Se mantendría en 18% hasta 1995, luego bajaría a 17% y se otorgaba la facultad al Presidente de la República de subirlo o bajarlo en un punto hasta 1997. En la práctica, esto se tradujo en que el IVA se mantuviera en 18% hasta 1997, cuando una nueva reforma mantuvo en forma permanente dicha tasa.

⁴² Este punto es debatible, pues mientras algunos sostienen que se redujeron dichos incentivos, otros argumentan que se perfeccionaron para evitar su mal uso y lograr mejor su objetivo. Por motivos de espacio y del objetivo de este capítulo, no nos hacemos cargo aquí de esta discusión. Para un mayor detalle ver Marfán (1994) y Fontaine (1994b).

⁴³ Ver capítulo 15 de este volumen.

⁴⁴ Aunque se debe destacar que en Chile los impuestos asignados son inconstitucionales.

indefinido, y se derogó en forma transitoria (por cuatro años) el crédito sobre el impuesto a la renta de las empresas al que daban derecho las contribuciones de bienes raíces (impuesto local sobre el patrimonio). Así, éste dejó de ser crédito tributario y pasó a transformarse en un gasto deducible de la base imponible. Junto con esto se le dieron facultades adicionales de fiscalización al Servicio de Impuestos Internos, y se establecieron normas a los retiros de las empresas para evitar una creciente evasión del impuesto al ingreso proveniente de estos retiros.

Finalmente, en el segundo semestre de 1998 se aprobó una rebaja gradual de aranceles de 11% a 6%, en un plazo de cinco años (un punto anual), la que se compensaría con un alza en ciertos impuestos específicos (tabaco, gasolina y crédito). Debe destacarse que en materia de apertura comercial, donde Chile había sido pionero con la rebaja unilateral y pareja de aranceles, se había gestado un fuerte consenso en que el arancel de 11% era alto en el contexto de mayor apertura de fines de los 90. Además, la serie de acuerdos comerciales firmados por Chile durante esta década⁴⁵ significaban que a mayor tasa arancelaria mayor era la desviación de comercio, por lo que cabía implementar una nueva reducción de aranceles, posición que finalmente prevaleció.

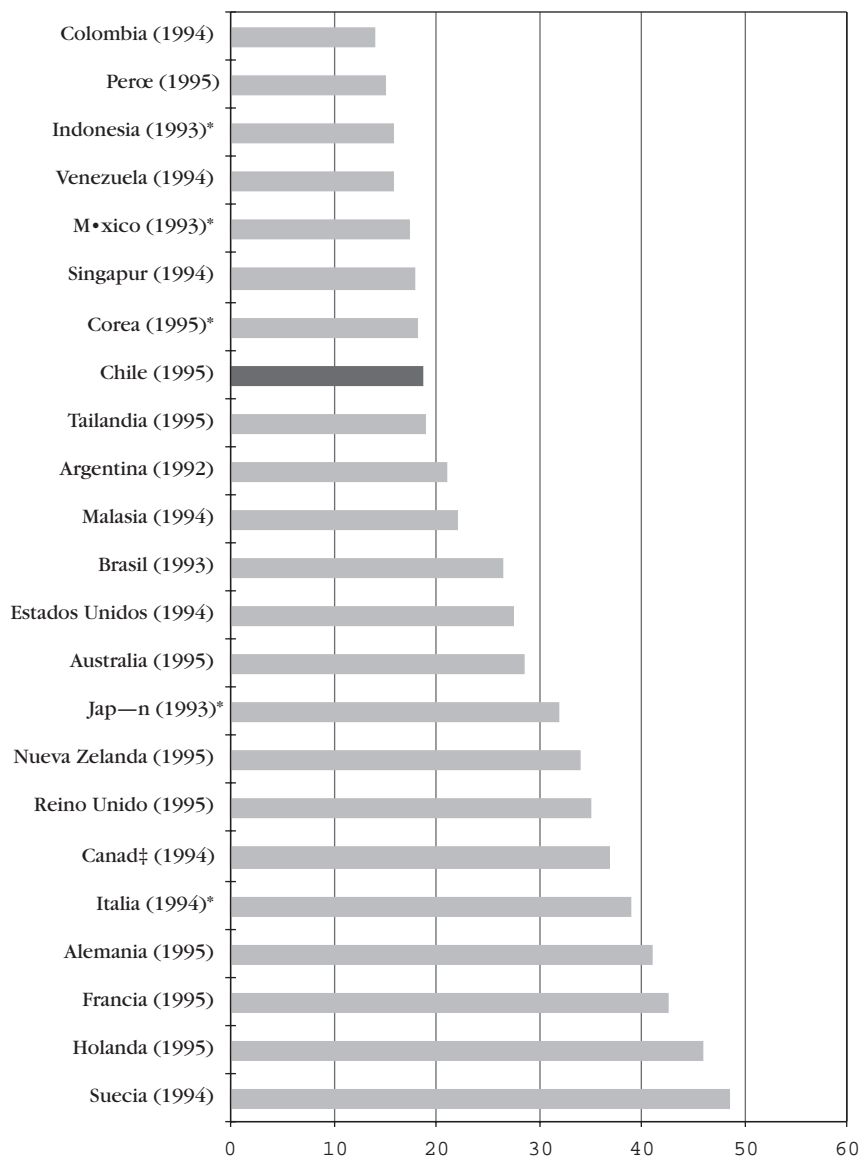
En síntesis, la década de los 90 ha estado plasmada de modificaciones tributarias menores, pero ellas no han alterado fundamentalmente la estructura que se originó como consecuencia de las reformas tributarias de 1975 y 1984. Estas modificaciones han sido resistidas por ciertos sectores por considerárselas alteraciones claves de los preceptos contenidos en el espíritu de la legislación tributaria chilena. Pero aunque han significado alguna reversión en ciertos aspectos (como el alza en el impuesto corporativo), no resulta apropiado sostener que correspondan a una reversión global en esta materia.

Entre los aspectos que caracterizan las modificaciones de los 90 destacan al menos los siguientes tres: a) la práctica de aumentar impuestos para fines específicos (como la reforma educacional, el aumento de pensiones y otros); b) el hecho de que las alzas transitorias de impuestos se transforman rápidamente en permanentes (como fue el caso del IVA), y c) la tendencia a buscar soluciones a los problemas del código tributario, introduciendo más complejidad al mismo (exenciones, topes, etc.).

El Cuadro 4 muestra la evolución de la carga tributaria en Chile desde comienzos de los 70 (excluyendo la seguridad social). A mediados de los años 70 se aprecia un aumento de la carga tributaria por dos factores principales: la disminución en las cotizaciones a la seguridad social, que obligó a buscar otras formas de financiamiento; y la fuerte reducción del déficit global, que operó en la misma dirección. En este período el gasto del gobierno general cayó sensiblemente (Cuadro 4). Si se considera el sector público no financiero, la disminución del gasto es aún mayor debido al saneamiento de las empresas públicas por parte del nuevo gobierno.

⁴⁵ Ver capítulo 8 de este volumen.

GRÁFICO 2
CARGA TRIBUTARIA PARA UN GRUPO DE PAÍSES
(% del PIB)



* No incluye gobiernos locales. La carga tributaria no incluye contribuciones de la seguridad social.

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, FMI.

Hasta mediados de los 80, la carga tributaria se mantuvo relativamente constante y luego bajó fuertemente en la segunda mitad de dicha década. Como consecuencia de las modificaciones de los 90, esta carga subió de un 15,7% del PIB en su nivel mínimo en 1990 a sobre 19% en la actualidad. Los dos principales tributos que explican este incremento son el IVA y el impuesto a la renta. El Gráfico 2 compara la carga tributaria en una serie de países. Allí se aprecia que la carga tributaria en Chile no es demasiado diferente de la de países con desarrollo similar, aunque está en el rango superior entre dichos países. Por otro lado, es ciertamente menor que la de los países desarrollados. Así, a pesar del incremento en los tributos durante los 90 que significó haber pasado del rango inferior dentro de los países con desarrollo similar al rango superior, no se puede sostener que la carga tributaria en Chile sea demasiado elevada. Menos correcto sería, en todo caso, sostener que es baja.

Por último, resulta evidente de la discusión de secciones previas que el sistema tributario chileno, aunque bien orientado, está lejos de ser óptimo. De hecho, a comienzos del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle las autoridades económicas anunciaron una gran reforma que significaría un perfeccionamiento sustancial de este sistema. Esta reforma no se ha concretado. Consideramos que ella es urgente y que —en lo medular— debería: 1) profundizar la característica de impuesto al gasto del sistema tributario vigente, y 2) simplificarlo. En la última sección de este capítulo se hacen algunas consideraciones y proposiciones al respecto.

El Cuadro 8 describe resumidamente la estructura tributaria actualmente vigente en Chile.

VIII. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS '90

Durante la década de los 90 se han mantenido los superávits fiscales, aunque no se ha continuado reduciendo el tamaño del Estado (medido como gasto del gobierno general sobre PIB), tal como se hizo en la segunda mitad de los 80. En efecto, el gasto del gobierno general subió desde 22,4% del PIB en 1990 a 23,4% del PIB en 1997. Más específicamente, el gasto público que excluye intereses de la deuda pública (y que es el que presiona sobre la demanda agregada), se ha incrementado desde 20,5% del PIB hasta 22,8% del PIB en el mismo período, fruto del importante aumento de gasto en diversas áreas, particularmente en salud y educación⁴⁶.

El incremento en el gasto público ha pasado a ser, desde mediados del los 90, uno de los temas claves en la discusión macroeconómica. La razón es que éste ha sido un período caracterizado por un exceso de gasto agregado, una aprecia-

⁴⁶ Ver capítulos 14 y 15 de este volumen.

CUADRO 8
ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN CHILE

1. Impuesto al Consumo	
Impuesto al valor agregado.	Tasa uniforme del 18%.
2. Impuestos Específicos	
Impuesto a los bienes suntuarios	Sobretasa del 50%.
Impuesto a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas	Sobretasa del según producto de entre 13% y 47%.
Impuesto a la importación de vehículos de lujo	85% sobre el valor de aduana que exceda de US\$ 15.000.
Impuesto a los tabacos	Entre 50% y 60% del precio de venta según el producto
Impuesto a los combustibles	UTM 1,5 por m ³ para diesel y UTM 5,2 por m ³ para la gasolina automotriz.*
Impuesto al crédito	0,1% mensual con un máximo de 1,2%.**
3. Impuestos al Comercio Exterior	
Aranceles a la importación	Tasa general del 9%.***
Reintegro simplificado a los exportadores	Tres tramos de 10%, 5% y 3%.
4. Impuesto a la Renta	
Primera categoría	15% por utilidades devengadas.
Segunda categoría y global complementario	Progresiva por tramo de ingreso.
Tasa marginal máxima 45%.	
Crédito del artículo 57 bis	Permite descontar de la renta imponible cierto tipo de inversiones.
Impuesto a las herencias y donaciones	Tasa progresiva sobre 8 tramos del valor líquido de la herencia.
Adicional	Grava a no residentes con una tasa de 35%.
5. Impuesto Territorial	
	Sobre el avalúo de la propiedad.
	Tasa entre 1,2% y 1,5%.
	Recaudación es para municipalidades.

* Está aprobado un aumento a UTM 6 por m³ en la gasolina automotriz a partir del 1 de enero de 2001. Nota: 1 UTM (Unidad Tributaria Mensual) equivale a aproximadamente US\$ 50.

** Está aprobado un aumento a 0,134% mensual con un máximo de 1,608% a partir del 1 de enero de 2002.

*** Se aprobó una reducción a 6% gradual en 5 años, a partir de enero de 1999.

ción real del peso⁴⁷ y un creciente deterioro de las cuentas externas. De ahí que los llamados a que el Fisco contribuya para reducir el exceso de gasto se han multiplicado.

Una de las características de la deuda pública chilena es que prácticamente no existe deuda interna del Gobierno. Esto responde al objetivo explícito de financiar la inversión pública con ahorro público, por lo cual el Fisco no requirió

⁴⁷ El peso se apreció en términos reales hasta el tercer trimestre de 1997. A partir de entonces, esta tendencia empieza a revertirse a causa de los efectos de la denominada crisis asiática. Arellano y Larraín (1996), por ejemplo, han estimado que un aumento del gasto público de 1% del PIB aprecia el tipo de cambio real en 3%.

endeudarse. Sólo hay deuda interna del Banco Central. Como se ha explicado en este capítulo, ésta se originó luego de la crisis de 1982-83, con el rescate de la banca por parte del Banco Central; y en el período 1990-1997, con la esterilización del masivo influjo de capitales. Como el Fisco ha tenido superávit ya por largo tiempo, su deuda interna se ha reducido a prácticamente cero. Sólo tiene algo de deuda externa y la deuda ya mencionada con el Banco Central, debido al pagaré emitido para compensarlo por su participación en la operación de salvataje de la banca. Así, los intereses de dicha deuda no tienen un impacto directo en el mercado doméstico. De ahí que se ha considerado, para el análisis macroeconómico más correcto, excluir los intereses de la deuda pública en el cálculo del incremento del gasto público. Como dichos intereses han ido disminuyendo, el gasto público sin intereses, o *gasto primario*, ha crecido más que el gasto público total. Ésta es una razón adicional para considerar que el Fisco ha contribuido a la excesiva expansión del gasto doméstico en los 90.

En el Cuadro 4 se puede observar la evolución del balance del sector público no financiero. Se aprecia que desde 1988 se empezó a tener nuevamente superávit, los que duraron hasta 1997. En 1998 se vuelve a un déficit, el que aumenta en 1999. Aunque la recesión que ha experimentado la economía chilena desde fines de 1998 es parte importante en la explicación de este déficit (vía la menor recaudación), no es menos cierto que la fuerte expansión del gasto público en los años previos también ha jugado un rol significativo en esta materia. Más aún, si se incluye el déficit del Banco Central⁴⁸, el déficit del sector público global es incluso superior.

Durante los 90 también se continuó avanzando, aunque más pausadamente, en materia de privatizaciones. Los hitos más destacados son la venta parcial de la generadora hidroeléctrica Colbún, la privatización de las empresas sanitarias y las concesiones en obras de infraestructura (aeropuertos, carreteras y puertos)⁴⁹.

IX. EL DÉFICIT CUASIFISCAL

Uno de los temas que ha concitado la atención en los 90 es el déficit del Banco Central de Chile. Tal como se mencionó, en Chile la deuda pública está en manos del instituto emisor y no de la Tesorería. El Cuadro 9 muestra la evolución de la deuda interna del Banco Central. Se observa un fuerte crecimiento en los años 1983-85, producto de las operaciones cuasifiscales que se realizaron en esos años, y otro fuerte aumento en los 90 como consecuencia de la esterilización del influjo de capitales, en donde el Banco Central compró reservas internacionales con deuda doméstica. El problema es que el rendimiento de las reservas era inferior al costo

⁴⁸ Ver sección siguiente de este capítulo y capítulo 10 de este volumen.

⁴⁹ Para una mayor detalle en materia de privatizaciones ver Hachette (capítulo 4 en este libro) y en materia de concesiones a Engel, Fischer y Galetovic (capítulo 6 en este volumen).

de la deuda interna. A 1998, el *stock* de deuda del Banco Central equivalía a un 31,4% del PIB. La emisión monetaria, por otra parte, sólo llegaba a un 4% del PIB. Así, en fuerte contraste con la gran mayoría de los países, la base monetaria en Chile representa sólo algo más de un 10% de los pasivos del instituto emisor⁵⁰.

CUADRO 9
DEUDA INTERNA BANCO CENTRAL DE CHILE
% del PIB

1981	2,3	1990	39,7
1982	2,4	1991	37,5
1983	21,3	1992	36,3
1984	26,9	1993	34,6
1985	41,5	1994	34,5
1986	42,0	1995	31,9
1987	36,5	1996	33,0
1988	29,2	1997	34,5
1989	30,6	1998	31,4

Fuente: Banco Central de Chile.

El déficit del Banco Central se estima aproximadamente entre 0,5% y 1% del PIB. Desde el punto de vista macroeconómico, el hecho de que la deuda sea del Banco Central o del Tesoro y, por lo tanto, que el déficit asociado a esta deuda sea de cualquiera de estas dos instituciones, no debiera hacer mayor diferencia. En efecto, una mayor deuda pública, cualquiera sea el emisor de ésta, implica un menor ahorro del sector público y, por consiguiente, menor ahorro nacional. Un menor ahorro nacional tiene, a su vez, como consecuencia una mayor tasa de interés, si la cuenta de capitales no está totalmente abierta; o un mayor déficit en cuenta corriente y una apreciación real de la moneda doméstica, en caso contrario.

Para financiar su déficit, el Banco Central tiene que pedir recursos al mercado (emitiendo nueva deuda⁵¹), siendo ése el canal que presiona al alza en la tasa de interés. Ahora bien, si la deuda estuviera en manos del Tesoro, sería éste el que tendría que colocar nueva deuda para financiar su déficit, produciendo el mismo efecto sobre la tasa de interés de mercado.

A pesar de esta aparente equivalencia macroeconómica hay, al menos, tres argumentos que hacen una diferencia en relación a quién emite la deuda. En primer lugar, siempre existe la tentación de financiar el déficit con el impuesto inflación, opción que no tiene el Fisco si el Banco Central es independiente. En segundo lugar, si se llegara a producir una crisis de confianza en estos papeles de deuda, el Banco Central sólo tendría como instrumento dicho impuesto inflación, que, por lo general, es un instrumento bastante limitado, dado el volumen de deu-

⁵⁰ En la mayor parte de los países esta proporción supera el 70%.

⁵¹ El señoreaje es una parte pequeña del financiamiento del Banco Central.

da existente en Chile y dado que la mayor parte de ésta es indexada. El Fisco, por el contrario, tiene el presupuesto. De hecho, en este caso podría aumentar el ahorro público (con mayores impuestos o menores gastos) para superar su situación deficitaria. Por último, desde un punto de vista estrictamente político, que la deuda pública esté en el Fisco y no en el Banco Central, reduce el superávit del primero (o aumenta su déficit), lo que hace más transparente la situación global del sector público y le da mayores argumentos al gobierno para convencer a sus partidarios de la necesidad de generar más ahorro por otra vía. En otras palabras, desde un punto de vista de economía política resulta más fácil reducir un déficit fiscal que aumentar un superávit⁵².

Finalmente, cabe mencionar que desde principios de los 90 el Banco Central de Chile ha estado empeñado en una política de aumento de la madurez de su deuda, cambiando los instrumentos de corto plazo por otros de más largo plazo⁵³. Tal es así, que hoy más de un 90% de esta deuda corresponde a papeles de largo plazo. Esto, en la práctica, significa que se han reducido sus vencimientos de corto plazo. Evidentemente, esto lo pone en una situación de menor vulnerabilidad en períodos de incertidumbre en que se dificulta la renovación de vencimientos muy elevados.

X. LA AGENDA FISCAL PENDIENTE

Una tributación para el siglo XXI

Se ha sostenido en este capítulo que el sistema tributario chileno es relativamente eficiente. No obstante lo anterior, hay mucho campo para perfeccionarlo. Esta sección entrega elementos para considerar en una futura reforma tributaria. Este capítulo no persigue desarrollar una propuesta tributaria detallada y cuantificada⁵⁴, sino más bien algunas ideas que permitirían profundizar y hacer más eficiente la actual estructura tributaria en Chile.

Tal vez la distorsión más evidente está en el impuesto a la renta de las personas, cuyas actuales tasas marginales son excesivamente elevadas. Este hecho es contrario al espíritu pro ahorro del sistema tributario chileno. Aunque hay diversos mecanismos para evitar llegar a estas elevadas tasas, éstos son, por lo general, contrarios al objetivo de simplicidad que debiera tener todo esquema impositivo. Asimismo, en el sistema tributario chileno se producen inequidades, dependiendo del tipo de trabajo que se realice⁵⁵. Por lo mismo, cabría reducir la tasa marginal

⁵² Ver Eyzaguirre y Vergara (1994).

⁵³ Estos bonos son de distintos plazos, pero mayoritariamente con madurez entre 8 y 20 años.

⁵⁴ Para esto ver Fontaine y Vergara (1997), *op.cit.*

⁵⁵ Tal como ya se mencionó, los independientes pueden formar sociedades y reducir significativamente su carga tributaria.

de las personas a un rango entre 20% y 30%, y eliminar aquellos elementos distorsionadores. De esta manera se lograría un sistema de impuestos al ingreso con menor perjuicio para el ahorro, más simple y con menor evasión.

En cuanto a los aranceles, ya se ha aprobado una reducción gradual hasta llegar a 6% parejo en un plazo de cinco años. Lo de parejo, en todo caso, es sólo en teoría, porque el sinnúmero de acuerdos comerciales que ha suscrito Chile significa que las importaciones de muchos países entran con un arancel más bajo. La distorsión que produce esta situación es una razón para pensar en seguir disminuyendo los aranceles a razón de un punto por año, incluso después de llegar al 6%; o, en la medida de lo posible, acelerar la marcha para llegar a dicho 6% antes del plazo fijado.

Hay también una serie de impuestos específicos que no tienen justificación en externalidades, como el impuesto a las bebidas no alcohólicas, a los autos de lujo y a los suntuarios. Incluso se podría argumentar que algunos de ellos producen efectos negativos. En particular, el impuesto a los automóviles de lujo, que grava a los automóviles a partir de cierto precio, ha significado que se reduzcan los accesorios de seguridad para reducir el precio del vehículo. El impuesto a los suntuarios ha significado que la mayor parte de los artículos que caen dentro de esta categoría (oro, joyas y otros) se comercialicen en el mercado negro. Tal es así que su recaudación sólo asciende a US\$ 10 millones. Algo similar sucede con el impuesto a las herencias, que se evade ampliamente y cuya recaudación no supera los US\$ 30 millones. Además, este impuesto constituye una doble tributación al ahorro.

El propio crecimiento económico más la reducción de la evasión que se produciría como consecuencia de un sistema más simple y, luego, más fácil de fiscalizar, compensarían en parte la pérdida de recaudación que algunas de las propuestas anteriores pudieran significar. Sin embargo, de no ser así y de querer mantener la recaudación como proporción del PIB constante, lo más razonable sería eliminar algunas de las exenciones que aún persisten en el IVA.

El tema de la deuda del Banco Central

Ya se ha mencionado que el Banco Central tiene una voluminosa deuda interna que le significa un patrimonio negativo. A fines de 1998, dicho patrimonio alcanzaba a alrededor de -US\$ 2.000 millones. Por las razones expuestas en la sección previa, lo razonable sería enfrentar directa y rápidamente este tema.

Se propone que el Fisco capitalice al Banco Central, para de dejarlo con el patrimonio que establece su ley orgánica. Hay varias formas de hacerlo. Una sería trasladar la deuda del Banco Central al Tesoro. Otra es que el Fisco emita un bono al Banco Central con un valor presente igual a la capitalización que se le quiere hacer al instituto emisor.

No obstante lo anterior, igual queda en el aire el problema de las eventuales pérdidas futuras del Banco Central. ¿Significa esto que esta institución puede

perder su capital cuantas veces quiera porque siempre llegará el Fisco al rescate? Evidentemente esto provocaría un problema de riesgo moral (*moral hazard*) de gran magnitud. Por tanto, se requiere limitar las pérdidas del Banco Central. Una forma razonable de hacerlo sería poniéndole límites a su deuda. Para aumentar dicho límite, por ejemplo, se requeriría la aprobación del Senado.

La polémica sobre el tamaño del Estado

Uno de los temas que han suscitado cierta polémica en los últimos años en Chile tiene que ver con el tamaño del Estado. Hay sectores que lo consideran demasiado pequeño para atender las necesidades sociales. Por lo mismo, propugnan aumentos en los impuestos para financiar el mayor gasto público. Otros, por el contrario, sostienen que es ineficiente y que se podría hacer lo mismo con menores recursos, arguyendo que su mayor tamaño dificulta el accionar del sector privado. Proponen, por lo tanto, reducirlo.

En este capítulo se han presentado antecedentes sobre carga tributaria en Chile con relación a otros países de desarrollo similar, los que bajo ningún concepto permiten concluir que el Estado en Chile es pequeño. Más aún, si a estos antecedentes se suma el hecho de que todavía hay empresas importantes en Chile en manos del Estado (principalmente CODELCO), se refuerza la conclusión anterior. Así, el gasto total del sector público no financiero supera el 33% del PIB.

Por otro lado, existen estudios que demuestran que hay partidas de gasto público que son muy ineficientes. Un reciente informe del Ministerio de Salud demostró que la calidad de la atención médica no había mejorado en los 90, a pesar de que los recursos públicos en el área se habían más que duplicado⁵⁶. Luego, antes de pensar en incrementar los recursos del Fisco, se requiere promover una reforma del aparato estatal encaminada a mejorar su eficiencia. Si no se hace así, es probable que gran parte de eventuales nuevos recursos tengan una rentabilidad social negativa. Así, se estima que el peso de la prueba debe recaer en los que proponen incrementar el gasto fiscal, quienes deben encontrar no sólo un financiamiento no deficitario sino también demostrar la eficiencia de ese gasto.

XI. CONCLUSIONES

Este capítulo permite sacar una serie de conclusiones con respecto a las reformas fiscales aplicada en Chile a partir de mediados de los 70:

- A partir de 1973, hubo un viraje radical hacia la austeridad fiscal y la limitación del papel del Estado en la economía. Este cambio fue en muchos

⁵⁶ Ver capítulo 14 en este volumen.

sentidos una respuesta a las políticas anteriores, particularmente a la inestabilidad macroeconómica que imperó entre 1970 y 1973. Es por ello que, en una primera fase, el énfasis estuvo precisamente en dicha estabilización macroeconómica (ver capítulo 2). El objetivo fue eliminar el enorme déficit fiscal heredado del gobierno anterior, lo que se logró en breve plazo.

- La reducción del tamaño y la participación económica del sector público se persiguió por diferentes medios. Mediante la reforma fiscal se redujo el gasto público corriente y de capital. La recaudación aumentó a medida que se reducía la inflación y se promulgaba una importante reforma tributaria. Se reestructuraron las empresas estatales para que buscaran la maximización de utilidades y la autosuficiencia. Además se privatizaron las empresas públicas.
- La combinación de estas fuerzas produjo seis años de superávit fiscal continuo (1976-1981). Esta fortaleza fiscal permitió la reforma del sistema de seguridad social: dado que éste implicaba una gran presión sobre las finanzas públicas, su ejecución hubiera sido muy improbable sin el ajuste fiscal previo.
- El sector público también se ajustó rápidamente frente a los *shocks* externos. Así, los incrementos del precio del petróleo se trasladaron a los consumidores con escasa demora. Los efectos adversos en las finanzas públicas, tales como el derrumbe de los precios del cobre en 1974, se afrontaron con nuevas contracciones fiscales.
- El ajuste a los *shock* externos adversos recayó más severamente en los salarios reales, el empleo y la inversión pública, que declinaron drásticamente durante las depresiones de 1975 y 1982-83. El ahorro público mostró un patrón de conducta similar. En otro aspecto, los gastos corrientes mostraron una mayor rigidez hacia abajo, excepto la nómina salarial.
- Con la crisis de 1982-83 se volvió a los déficit fiscales, pero rápidamente, a partir de 1987, se retomaron los superávits. En la segunda mitad de los 90, estos se fueron reduciendo gradualmente hasta llegar a un déficit en 1998.
- La crisis de 1982-83 también fue un revés para el programa privatizador, pero de igual forma éste se reinició rápidamente a partir de 1985. El proceso privatizador prácticamente se detuvo en los 90, y los avances en esta materia han sido modestos, aunque con alguna aceleración a fines de la década (ver capítulos 4 y 6 de este volumen).

- La reducción del tamaño del Estado se retomó con mucha fuerza en la segunda mitad de los 80, luego de la crisis. En efecto, entre 1985 y 1990, el gasto total del gobierno general pasó de un 33% del PIB a un 22% del PIB.
- En materia tributaria se diseñó un sistema impositivo centrado en el gasto, cuyo pilar fundamental es el IVA, que representa cerca de un 50% de la recaudación tributaria del gobierno central. Hay también impuestos específicos que gravan a bienes que producen externalidades⁵⁷, aranceles a la importación y un impuesto de recaudación municipal a la propiedad. Con relación al impuesto al ingreso, para las personas se mantienen tasas marginales extremadamente elevadas (45% la máxima), lo que desincentiva el ahorro y el esfuerzo personal. A pesar de esto hay mecanismos que permiten reducir la carga para un porcentaje de aquella parte del ingreso que se ahorra. En el caso del impuesto a las corporaciones, se incentiva el ahorro de las empresas en la medida en que las utilidades repartidas pasan a formar parte de la renta personal, que tiene tasas marginales más altas que la tasa a las utilidades de las empresas.
- El sistema tributario actual tiene su origen fundamental en las reformas de 1975 y 1984. En la primera, se introdujo el IVA; y en la segunda se redujo drásticamente el impuesto a las utilidades de las empresas y se integró con el impuesto a las personas, cuyas tasas marginales son más elevadas que las de las empresas.
- El sistema tributario chileno aún tiene elementos que atentan contra el ahorro. La elevada tasa marginal del impuesto a la renta personal es quizá el ejemplo más importante. Además, el sistema es complejo, lo que atenta contra una asignación eficiente de los recursos y la reducción de la evasión. Más aún, en los últimos años las distintas enmiendas al sistema han tendido a incrementar su grado de complejidad. Este tipo de elementos lleva a la conclusión de que, si bien el sistema es eficiente y probablemente superior a los de la mayor parte de los países del mundo, todavía es muy perfectible. El desafío en el futuro es justamente perfeccionarlo dentro del espíritu de las reformas propuestas en este capítulo.

⁵⁷ Aunque no todos los impuestos específicos cumplen con este requisito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M., Crespi G. y Letelier, L. (1997), "Explicaciones del Aumento del Ahorro en Chile", Documento de Trabajo 149, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Arellano, J. P. y Marfán, M. (1987), "Veinticinco Años de Política Fiscal en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, diciembre.
- Arellano, S. y Larraín, F. (1996), "Tipo de Cambio Real y Gasto Público: Un Modelo económico para Chile", *Cuadernos de Economía*, abril.
- Basch, M. y Engel, E. (1992), "Shocks Transitorios y Mecanismos de Estabilización: El Caso Chileno". En *Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización*, Cieplán-BID, 1992.
- Büchi, Hernán (1993), "Fiscal Policy, Economic Reform and Private Sector Development: The Chilean Experience", mimeo.
- Budnevich, C., y Jara, A. (1997), "Política Tributaria y Ahorro de las Empresas", *Revista de Análisis Económico*, vol. 12, N° 1, junio.
- Cauas, Jorge (1974), "The Role of Taxation in National Economic Development", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile, 1979.
- _____ (1975), "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile, 1979.
- Comisión Nacional del Ahorro (1998), "Hacia un mayor ahorro privado en Chile", Santiago, Chile.
- Cortázar, R. y Marshall, J. (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-78", *Colección Estudios CIEPLAN*, noviembre.
- Cortés H. y Sjaastad L. (1981), "Protección y Empleo", *Cuadernos de Economía*, 54-55.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, "Estadísticas de las Finanzas Públicas", varios años.
- Eyzaguirre, N. y Vergara, R. (1994), "Reflexiones en torno a la Experiencia de Autonomía del Banco Central de Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 91.
- _____ y Larraña O. (1990), "Macroeconomía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile", Serie de Investigaciones ILADES/Georgetown University.
- Fontaine, Bernardo (1989), "Sobre la Ley de Impuesto a la Renta", *Estudios Públicos*, N° 34, otoño.
- _____ (1994a), "Un Impuesto para Fortalecer el Crecimiento", en Felipe Larraín, editor, *Chile hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos.
- _____ (1994b), "Las Tendencias de las Políticas Tributarias en Chile Durante los Años Noventa: Un Análisis Crítico", *Estudios Públicos*, N° 53, verano.
- _____ y R. Vergara (1997), "Una Propuesta Tributaria para el Crecimiento", *Estudios Públicos*, N° 67, invierno.
- Foxley, A.; E. Aninat y J. P. Arellano (1979), "Redistributive Effects of Government Programs", Pergamon Press, Oxford.
- Gotuzzo, Lorenzo (1973), "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile.

- Hachette, Dominique (1998), "Ahorro Privado en Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 104, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ y Lüders, Rolf (1987), "Aspects of the Privatization Process: the Case of Chile 1974-1985", mimeo, The World Bank.
- Labán, R. y Larraín, Felipe (1995), "Continuity, Change, and the Political Economy of Transition in Chile". En R. Dornbusch y S. Edwards (editores), *Reform, Recovery, and Growth*, University of Chicago Press.
- Larraín, Felipe (1991), "Public Sector Behavior in a Highly Indented Country: The Contrasting Chilean Experience", en F. Larraín y M. Selowsky (editores), *The Public Sector and the Latin American Crisis*, ICS Press, San Francisco.
- _____ y Assael, P. (1995), "Cincuenta Años de Ciclo Económico-Político en Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 96, agosto.
- Lehmann, Sergio (1998), "Savings in Chile: Trends and Prospects", mimeo, Banco Central de Chile.
- Marcel, Mario (1986), "Diez Años del IVA en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, junio.
- _____ y Arenas, A. (1991), "Reformas a la Seguridad Social en Chile", Serie de Monografías N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Marfán, Manuel (1994), "Las Reformas Tributarias de los Años 1990 y 1993", *Estudios Públicos*, N° 53, verano.
- Méndez, Juan Carlos, (1979) (editor), *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile.
- Scheetz, T. (1987), "Public Sector Expenditures and Financial Crisis in Chile", *World Development*, Vol. 15, N° 8.
- Summers, Lawrence (1981), "Capital Taxation and Accumulation in a Lyfe Cycle Growth Model", *American Economic Review*, N° 71.
- Tanzi, Vito (1996), "Fiscal Policy and Income Distribution", artículo presentado en la conferencia "Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional", Santiago, Chile, julio.
- Vial, J. (1997). "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 1998". Informe presentado a la Comisión Especial de Presupuesto del Congreso Nacional, Ministerio de Hacienda, octubre.
- Capítulos 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 15 de este volumen. ●



Capítulo 4

Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa

DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.



DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Email: hachette@volcan.facea.puc.cl

El autor agradece la ayuda de Pilar Haché; al personal del Sistema Administrador de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), por su atención esmerada y sus muy útiles observaciones; y a Harald Beyer, Rolf Lüders, Pablo Serra y Rodrigo Vergara, por sus pacientes y detallados comentarios.

I. INTRODUCCIÓN

El ritmo del proceso de privatizaciones ha aumentado en forma difícil de predecir en los años setenta, que fue cuando empezó en Chile. Más de cien países en todos los continentes han transferido algunos activos públicos al sector privado. El volumen de las transferencias es impresionante. Entre 1988 y 1993, han ocurrido más de dos mil 600 transacciones (de valor mínimo de US\$ 50.000), por un monto superior a US\$ 271 mil millones; de éstas, cerca de 900 ocurrieron en 1993 y sólo 60 en 1988, cuando el proceso estaba en pleno apogeo en Chile. Éste no se ha restringido a las economías de mercado: ha sido particularmente importante en las economías en transición y en economías emergentes, pero también se ha aplicado con fuerza en economías industriales como Nueva Zelandia e Inglaterra. Ha cubierto toda suerte de sectores, incluidos los tradicionalmente considerados estratégicos (servicios públicos, hidrocarburos, ferrocarriles, acero y servicios financieros). Ha utilizado también una gama amplia de instrumentos. Sin embargo, el sector estatal sigue siendo fuerte en muchos países: "...a pesar de la venta de algunas grandes empresas, la participación de las empresas estatales en el PIB de los países en desarrollo ha seguido porfiadamente alta desde 1980, en 11%..." (Guislain, 1997). El sector de empresas estatales y los problemas asociados con él son los mayores de los países pobres. Por lo tanto, las experiencias de privatización vividas por Chile entre 1974 y hoy pueden tener un interés muy actual para todos ellos, o sea para quienes la privatización representa un instrumento clave de política económica.

En 1974, las nuevas autoridades chilenas decidieron dar un vuelco en la estrategia de desarrollo económico. Abandonaron aquella que había prevalecido desde la Gran Depresión, basada en una combinación de industrialización vía sustitución de importaciones, visión crítica del mercado e intervención creciente del gobierno en todas las facetas económicas nacionales, particularmente en las actividades productivas.

Sucesivos gobiernos habían acumulado, desde 1945, activos productivos que en 1973 producían el 39% del PIB y estaban repartidos en 596 empresas, cifras que no incluyen ni la infraestructura ni los servicios como educación, salud y vivienda, ni las propiedades agrícolas. Algunos sectores estaban monopolizados por las empresas estatales; la presencia de éstas era mayoritaria en otros sectores. Muchas no eran rentables, requerían de transferencias fiscales significativas y gozaban de privilegios fiscales no compartidos por las empresas privadas. Además, la influencia del sector estatal en los sectores productivos traspasaba el control directo de activos: el gobierno intervenía también con controles cuantitativos, de calidad y precios, y mediante el uso discriminatorio de varios instrumentos como los cambios múltiples, los aranceles diferenciados, las tasas de interés subsidiadas, etc., premiando y castigando, la mayoría de las veces en forma ineficiente e injusta, a empresas específicas del sector privado (ver capítulo 1 de este volumen).

CUADRO 1
EMPRESAS ESTATALES Y SU VALOR AGREGADO
1965 - 1998

	1965	1970	1973	1983	1989	1998
1. Empresas relacionadas con CORFO	n.d.	46	571	24	24	22
a) Subsidiarias		(46)	(228)	(23)	24	22
b) Intervenidoas		-	(325)	(0)	0	0
c) Bancos		(0)	(18)	(1)	0	0
2. Otras empresas estatales	n.d.	20	22	21	18	13
3. Otras instituciones financieras	n.d.	2	2	2	2	2
4. CODELCO	-	0 (a)	1	1	1	1
TOTAL		68	596	48	45	38
Valor agregado (% PIB)	14,2	n.d.	39,0	24,0	12,7	9,0

(a) A pesar de que CODELCO no existía, el Estado era dueño del 50% de las «grandes compañías del cobre», porcentaje adquirido a compañías extranjeras durante 1970 como consecución del proceso de «chilenización».

Fuente: Hachette y Lüders, 1992, y estimaciones del autor para 1998.

En 1974, empezó en Chile un proceso de privatización de empresas estatales, proceso que no ha terminado. Es el primero en el mundo de esa envergadura; empezó aun antes que las privatizaciones inglesas. Fue novedoso, profundo, llamativo, sorprendente, aunque no estuvo exento de tropiezos y defectos. Sin embargo, en muchos aspectos ha resultado muy exitoso, de manera tal que ha sido analizado profusamente e imitado por varios países de todas las latitudes del globo. Muchos son los chilenos que han participado como actores y consultores en las privatizaciones tanto en países latinoamericanos como en economías emergentes de Europa Central, Rusia y sus ex satélites, y también en países industrializados. Este capítulo intentará describir sucintamente dicho proceso en sus facetas más destacadas.

El marco macroeconómico y de reformas institucionales en otros ámbitos es también importante para entender mejor el proceso privatizador. Dado que el espacio restringido impide presentarlo aquí en forma sistemática, se recomienda no perder de vista los capítulos 1 y 2 de este libro¹. Sólo se hará referencia a estos temas en forma puntual en este capítulo.

La primera sección presenta una fotografía del imperio productivo estatal a fines del gobierno del Presidente Allende; la segunda analiza lo que se ha hecho

¹ Además, ver Hachette y Lüders, 1992, Wisecarver, 1992, y Corbo, Lüders y Spiller, 1997.

desde 1973, cómo se hizo el traspaso de empresas y por qué; las consecuencias de las privatizaciones son estudiadas en la tercera sección; y la cuarta enumera algunos problemas y lecciones. Lo que queda por hacer se presenta en la quinta sección. El capítulo termina con conclusiones.

II. FOTOGRAFÍA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN 1973

Sin embargo de los resultados iniciales positivos en los años cincuenta, el desarrollo económico chileno se empantanó muy pronto: la tasa de crecimiento por habitante era modesta (a pesar de un auge espectacular de los términos de intercambio en los sesenta y principios de los setenta); el desarrollo industrial, elegido como locomotora del desarrollo, costaba cada vez más caro al país en términos de recursos estimulados en gran medida por barreras arancelarias y no arancelarias infranqueables (salvo por contrabando o corrupción); las dificultades de balanza de pagos se multiplicaban acompañadas de controles crecientes y distorsionadores; la inflación era alta y volátil; la inversión se mantenía baja y distorsionada; la pobreza no desaparecía y tampoco mejoraba la distribución del ingreso.

Hasta la Gran Depresión de los años 30, las empresas estatales desempeñaban un papel limitado en Chile. Después de ella, la situación cambió significativamente. El imperio estatal se fue construyendo de distintas maneras. La CORFO creó algunas empresas (la Compañía de Aceros del Pacífico —CAP—, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. —ENDESA—, la Industria Azucarera Nacional S.A. —IANSÁ—, etc.), y absorbió empresas privadas endeudadas. Otras fueron creadas por ley (la Empresa de Comercio Agrícola —ECA—, la Empresa Nacional de Minería —ENAMI—, Línea Aérea Nacional —LAN—, etc.); y otras empresas privadas nacionales o extranjeras fueron nacionalizadas, a veces sin compensación (Corporación del Cobre, CODELCO); intervenidas, expropiadas, tomadas ilegalmente por consejos de trabajadores, controladas mediante compras de paquetes de acciones (la mayoría de las empresas traspasadas al sector público en el período 1970-1973 caen en estas últimas cuatro categorías; la mayoría de las empresas financieras y de distribución al por mayor fueron traspasadas mediante el último subterfugio).

Dicho imperio estuvo conformado por 596 empresas en 1973 (Cuadro 1)², 526 de las cuales habían entrado al sector público en el período 1970-1973 (18 instituciones financieras —o sea, casi todo el sector— y más de 325 industriales). A lo anterior hay que agregar la tierra expropiada legal o ilegalmente dentro del marco de la reforma agraria, que empezó en los sesenta (alrededor de 60% de la tierra regada y 50% de la tierra agrícola total). Las transferencias que el gobierno central debía efectuar a las empresas públicas para su supervivencia explican parte del enorme déficit del sector público no financiero que habría aumentado de 15,3% del PIB en 1971 a 30,5% en 1973 (ver capítulo 3). También la muy baja

² La lista completa de empresas públicas entre 1970 y 1989 está disponible en Hachette y Lüders, 1993.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN LA PRODUCCIÓN
1965-1998
(%)

Sector	1965	1973	1981	1989	1998
Minería	13,0	85,0	83,0	60,0	45,0
Industria	3,0	40,0	12,0	3,0	3,0
Servicios públicos	25,0	100,0	75,0	25,0	20,0
Transporte	24,3	70,0	21,0	10,0	5,0
Comunicaciones	11,1	70,0	96,3	0,0	0,0
Financiero	n.d.	85,0	28,3	10,0	10,0

Fuente: Hachette y Lüders, 1992. Cuadro I.2 y estimaciones del autor para 1998.

tasa de desempleo medido en 1971 y 1972 (3,8 y 3,1%, respectivamente) escondía la significativa redundancia de trabajo (empleo disfrazado) en la empresa pública por motivaciones políticas y sociales.

La participación creciente de las empresas estatales en la producción indicaba una tendencia a la socialización total de la propiedad de los recursos productivos, capital y recursos naturales. En 1973, el 85% de la minería, 40% de la industria, 100% de los servicios públicos, 70% del transporte y de las comunicaciones y 85% del sector financiero llegaron a ser controlados por empresas públicas, en circunstancias de que ocho años antes ese control en los mismos sectores oscilaba entre 3 y 25% (Cuadro 2); los porcentajes pertinentes para 1965 son, respectivamente, 13%, 3%, 25%, 24,3% y 11,1%; no se disponía de información para el sector financiero. La ineficiencia y mal servicio de las empresas se generalizaba.

Frente a ese panorama tendencial negativo, exacerbado además por la experiencia caótica de los tres primeros años de los setenta³, se justificaba un cambio radical en la forma de organizar el sistema económico. Entre otras decisiones, los nuevos responsables se propusieron: i) devolverle al sector privado la responsabilidad principal en la tarea del desarrollo a cambio de un rol sólo subsidiario para el gobierno⁴; ii) abrir la economía al exterior para asegurar el mercado del

³ El PIB cayó en 1972 y 1973, la tasa de inflación saltó de 22,1% en 1971 a 605,9% en 1973, los salarios reales cayeron en 50% entre 1972 y 1973, la tasa de inversión en 1973 fue insuficiente aun para cubrir la depreciación del capital, los gastos fiscales aumentaron de 31,2% del PIB en 1972 a 44,8% al año siguiente, etc. (Ver capítulos 1 y 2).

⁴ El concepto de "subsidiariedad" está definido por Corbo, Lüders y Spiller, 1997. Éste implica que las actividades del sector público se concentren en aquellas funciones en las cuales tiene ventajas comparativas.

mundo y la asignación de recursos más eficientes, basada en las ventajas comparativas; y iii) liberalizar todos los mercados. Lo primero tenía implicancias importantes. Para que el sector privado pudiera transformarse en el actor principal del desarrollo, necesitaba tener acceso a los recursos y a todos los sectores productivos nacionales donde la presencia del gobierno coartaba el potencial privado. Además, necesitaba un mayor grado de libertad, reglas claras y estables, especialmente en cuanto a propiedad y otros incentivos, y mercados no distorsionados por la intervención estatal. Necesitaba, asimismo, tener un acceso más fácil a los factores productivos y al capital y tecnología extranjeros. En consecuencia, la privatización de las empresas públicas era necesaria al mismo tiempo que la producción de bienes y servicios relacionados con lo social (educación, salud, vivienda y pensiones) justificaba un enfoque mixto público-privado por externalidades y razones redistributivas y de erradicación de la pobreza. Todas estas reformas conforman el contenido de este libro.

III. ¿QUÉ, CÓMO Y POR QUÉ SE HA PRIVATIZADO?⁵

El proceso de privatización de empresas públicas se llevó a efecto por etapas desde 1974 hasta el día de hoy. La justificación de la transferencia de empresas públicas al sector privado fue variando según el tipo de empresas y la etapa. A su vez, los mecanismos para efectuar esos traspasos, de modalidad variada, tuvieron mucha relación con el tipo de empresas privatizadas. Por ello, esta sección combinará las respuestas al qué, cómo y por qué se hizo.

El período privatizador empezó en 1974 y, de facto, todavía dura. Será dividido arbitrariamente en etapas que permitirán destacar mejor algunas características relevantes.

III.1. La primera etapa: 1974-1983

Los objetivos de la “privatización” en esta etapa fueron principalmente reducir la intervención excesiva del Estado y reducir el problema fiscal heredado de gobiernos anteriores. Esta etapa puede subdividirse en dos fases. La primera (1974), caracterizada por la devolución gratuita de activos ilegalmente controlados durante la presidencia de Allende. La segunda, que dura desde 1975 hasta 1983, de privatización onerosa de activos que tradicionalmente habían estado en manos del sector privado y de apertura de sectores sociales al sector privado.

⁵ Para mayores detalles, ver Hachette y Lüders, 1992.

i) *Primera fase: devolución.* 325 empresas intervenidas y administradas por el Estado fueron devueltas gratuitamente. Esa forma de “privatización” obedeció al hecho de que habían sido tomadas “ilegalmente”. Su valor libro, a precios de hoy, representó aproximadamente US\$ 1.000 millones. Una condición principal de su devolución gratuita fue el no entablar litigios en contra del Estado. Además, en algunos casos, se establecieron condiciones adicionales relativas al empleo, inversión nueva y competitividad (entre industrias relacionadas). En algunos casos específicos, la transferencia del capital a los dueños de esas empresas estuvo acompañada de otro tipo de transferencias, como la de crédito con condiciones especiales. Hubo poco control sobre el cumplimiento de las condiciones anexas mencionadas.

Se creó un Departamento de Administración de Empresas en la CORFO para administrar el traspaso gratuito de las empresas.

ii) *Segunda fase: privatización con deuda y servicios sociales.* Entre 1975 y 1983, se efectuó un traspaso oneroso de empresas al sector privado de 207 instituciones financieras, industrias, distribuidoras mayoristas y otras empresas adquiridas por el sector público, especialmente durante el período del Presidente Allende. En dólares corrientes, el ingreso obtenido por concepto del traspaso oneroso de esas empresas públicas al sector privado representó un promedio anual de 0,7% del PIB y de 3% de los ingresos fiscales (Cuadro 4). En dólares de 1997, ello representó cerca de US\$ 1.400 millones y su valor actualizado, a una tasa de 5%, alcanza a US\$ 3.383 millones, o sea 4,5% del PIB de 1997, un valor no despreciable.

En resumen, las 596 empresas públicas se redujeron a 48 en 1983 y sólo se crearon dos empresas estatales nuevas durante este período. A pesar de esta aparentemente impresionante reducción numérica de empresas, baja poco el valor agregado producido por el sector estatal, por la modesta importancia del patrimonio neto de las empresas traspasadas en relación con las remanentes en el sector público. De hecho, su valor agregado seguía siendo aún más alto en 1983 que en los sesenta (Cuadro 1). En este resultado influye en algo el aumento significativo de la productividad de las empresas públicas tradicionales desde 1974 hasta la fecha.

Durante el mismo período se privatizaron tierras agrícolas. Además, algunas de las grandes reformas hechas antes de 1983 ocurrieron en el campo social, en particular en educación, salud, vivienda y, principalmente, en el sistema de pensiones. Aquí sólo se abarcará la parte más pertinente a los esfuerzos de privatización en esas áreas. Los demás aspectos están analizados en distintos capítulos de este libro.

La privatización (o más bien restitución, porque las tierras no habían sido transferidas legalmente al Estado) es masiva en el sector agrícola. Se devolvió a los dueños legítimos el 28% de la tierra que se había expropiado en forma irregular; otro 52% fue dividido en 52.603 predios (parcelas de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA), vendidos a precios subsidiados y en términos favorables a los

antiguos trabajadores de los fundos expropiados; el resto fue vendido mediante subasta pública o entregado a la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El traspaso tuvo un valor equivalente de US\$ 800 millones, a precios de hoy, y actualizados a fines de 1997, a una tasa de 5%, alcanzó la no despreciable suma de US\$ 1.500 millones, o 2% del PIB de 1997.

En educación (ver capítulo 15) cambia el sistema de transferencia de fondos a los centros educacionales, se descentraliza hacia las municipalidades y, desde el punto de vista de la privatización, i) empieza el traspaso de las escuelas secundarias vocacionales a organizaciones privadas sin fines de lucro creadas por asociaciones de empleadores (Sociedad de Fomento Fabril —SOFOFA—, Sociedad Nacional de Agricultura —SNA—, etc.); ii) se incentiva, por medio de subvenciones, a particulares y a organizaciones no gubernamentales la iniciativa de crear escuelas gratuitas; iii) se permite la creación de universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales privados; iv) al transferir fondos en forma de pagos por alumno, igual para las escuelas privadas que para las públicas, se les da mayores posibilidades a los padres para elegir la escuela más atractiva para los hijos, lo que redundará en una mayor demanda por los servicios de las escuelas privadas (subvencionadas); y, finalmente, pero no menos importante, v) se admite el principio de la matrícula en la educación superior.

Uno de los objetivos de las primeras reformas en el campo de la salud (ver capítulo 14), iniciadas en 1979, fue fomentar la participación del sector privado en la prestación de servicios y en el mercado de seguros médicos. Por ello, se creó en 1981 el sistema de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que ofrece planes de salud a sus asegurados, financiados por descuentos por nómina.

En el campo de la vivienda (ver capítulo 13), el gobierno militar intentó también reducir las potestades del sector público, entregándole al sector privado las responsabilidades de la urbanización, el suministro de servicios de saneamiento básico, la construcción y la intermediación financiera. La introducción del subsidio habitacional directo en 1978 ha sido determinante en la forma de operar de este traspaso de responsabilidades. El sector privado tiene desde entonces la responsabilidad total de la construcción de viviendas por medio de los contratos directos con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o las municipalidades, o bien para la venta directa a los beneficiarios de los programas habitacionales subsidiados. El traspaso iniciado en 1975 ha sido paulatino. También se ha perfeccionado paulatinamente un mercado privado de hipotecas para dar financiamiento a las viviendas de las familias de ingresos medios y altos (a partir de 1977)⁶, así como una garantía estatal para incentivar otros tipos de préstamos privados para vivienda. Además, entre 1978 y 1984 se concedieron unos 370.000 títulos de dominio.

Una de las reformas de efectos más profundos y perdurables fue la del sistema de pensiones (ver capítulo 11). Representa una de las privatizaciones más significativas. El DL 3.500, de 1980, institucionalizó la creación del sistema de cuen-

⁶ Castañeda, 1990, p. 175.

tas individuales (sistema de capitalización), manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para sustituir el sistema existente de reparto administrado por el sector público. Las AFP son instituciones privadas con fines de lucro que compiten entre sí para la captación de su clientela. Cada empleado elige libremente entre esas AFP y puede cambiarse. El sistema está regulado y controlado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los métodos de traspaso de los activos públicos utilizados durante esta primera etapa fueron la liquidación, la venta directa y la licitación.

- i) Con la liquidación se cierra la empresa y se subastan sus bienes; era lógico que ocurriera esto dado que algunas empresas habían sido creadas en un marco diferente de incentivos (precios relativos, subsidios, aranceles, etc.). En esos casos, el valor de las empresas enajenadas era inferior a su valor de liquidación.
- ii) Se prefirió la venta directa en los casos de empresas pequeñas por el alto costo de organizar un proceso de licitación en esos casos. También se vendieron directamente activos de empresas en liquidación y los excesos de activos de empresas que serían enajenadas por otros medios.
- iii) La licitación pública fue el modo más común en la segunda fase de esta primera etapa (Decreto 1.068). Su objetivo primario fue maximizar el precio de venta. Para ello, se buscó vender un paquete controlador, salvo en el sector financiero, donde se intentó diseminar la propiedad. Esa limitación fue, sin embargo, burlada y luego revocada. De facto, se concentró la propiedad de las instituciones financieras y, en general, pasaron a formar parte de *holdings*. Además, y principalmente, las autoridades prefirieron vender a plazo para asegurar un mejor precio con el argumento de que faltaba capital, que no había inversión extranjera, que no existían depósitos chilenos en el exterior, o sea que había poca liquidez en la economía; a pesar de ello, se han criticado los bajos precios obtenidos entonces. Todo lo anterior configuró un desarrollo de varios grupos no financieros, conglomerados altamente endeudados construidos alrededor de instituciones financieras con alto endeudamiento (*leverage*) también. Este estilo de privatización permitió la concentración de la propiedad sobre bases movilizadas.

III.2. La segunda etapa: 1984-1989

Los objetivos del proceso privatizador de la segunda etapa fueron más complejos. Por una parte, las autoridades buscaban un reforzamiento de la sociedad libre basada en la economía de mercado, el aumento de la eficiencia de la empresa en general, la reprivatización de las empresas intervenidas y el desarrollo del mercado de capital. Además, los modos de traspasos de la empresa pública de-

bían fomentar la difusión de la propiedad y evitar el endeudamiento, o sea, no volver a caer en los errores de la primera etapa.

Se puede dividir esta etapa también en dos fases: la primera relacionada con la reprivatización del área rara y la segunda, de privatización de empresas públicas tradicionales.

i) *Primera fase: reprivatización del área rara* (ver capítulo 9)⁷. Durante la crisis de 1982-83, cuando las tasas reales de interés aumentaron drásticamente, se cerraba el mercado internacional de capital y habían caído significativamente los términos de intercambio, un número importante de empresas fueron intervenidas por el Estado, sea porque estaban técnicamente quebradas o porque estaban en muy mala situación financiera y se las consideraba demasiado importantes como para dejarlas quebrar o porque se hallaban relacionadas con instituciones financieras en dificultad. De esta manera, fue intervenido el 60% del patrimonio de la banca privada, 14 de las 19 instituciones que habían sido privatizadas en los setenta (el Banco de Chile y el Banco de Santiago incluidos, que eran los dos mayores bancos del país); el 68% de los fondos de pensiones que existían sólo desde 1981 (aquellos de las AFP Provida y Santa María); y empresas relacionadas con los bancos como la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), Forestal Arauco y la Industria Forestal S.A. (INFORSA), todas ellas pertenecientes al club de las empresas de mayor envergadura del país.

Estas empresas fueron reprivatizadas entre 1984 y 1985. Los modos utilizados fueron variados. Las compañías “productivas” fueron licitadas a interesados nacionales y extranjeros (con pagos al contado y comprobación de solvencia). El “capitalismo popular” fue el método elegido para reprivatizar las grandes instituciones financieras. Los interesados debían comprar las acciones al precio de libro, pero el gobierno ofreció un crédito de largo plazo subsidiado para comprarlas y otro tributario bastante generoso para compensar la diferencia significativa existente entre el valor libro y el precio de mercado, particularmente depreciado en ese momento; se establecía, además, un límite máximo a la compra relacionado con el pago efectivo de impuestos en años anteriores. El objetivo era esparcir lo más ampliamente posible la propiedad. Los dos bancos más grandes atrajeron 41.000 accionistas populares y las dos AFP más grandes, 14.000. Otros bancos fueron vendidos a grupos “varios” (regionales o colonias). Algunos extranjeros compraron acciones en algunas empresas reprivatizadas mediante una conversión de deuda por capital. Las ventas generaron US\$ 785 millones a precios de hoy.

⁷ El conjunto de empresas conocidas como “área rara” recibió este apodo por una combinación de consideraciones: i) el sector público tenía su control pero sin desear tener la propiedad, ii) la responsabilidad de la administración y enajenación de las empresas pertinentes fue entregada a otras instancias diferentes que la creada en la CORFO para efectos de ambas responsabilidades (Comisiones Progres y Banco de Chile) y, no menos importante, iii) la escasez de información disponible sobre el conjunto de empresas involucradas en esta área, mientras dependieron de las comisiones mencionadas.

ii) *Segunda fase o fase clásica: 1985-89.* Durante esta fase, fue privatizada la mayoría de las grandes empresas estatales, creadas o nacionalizadas por ley. Los objetivos del proceso durante esta fase fueron la búsqueda de un mayor apoyo al sistema económico y al gobierno mediante la mayor difusión de la propiedad, y mejorar aún más la eficiencia en el uso de los recursos nacionales. En la categoría de las empresas estatales tradicionales estaban los servicios públicos (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones), y otras en los campos productivos (IANSA, CAP, etc.) y financiero (Banco del Estado, etcétera).

Su privatización fue políticamente más delicada, de manera que las autoridades planearon traspasarlas en forma progresiva⁸. Treinta y tres empresas fueron incluidas en el programa de privatización, fijándose metas de privatización sobre el período 1985-89 (Hachette y Lüders, 1992, Cuadro III-1). La realidad fue algo más modesta. Dieciocho empresas fueron privatizadas totalmente entre septiembre de 1985 y marzo de 1989, y nueve parcialmente. Entre estas últimas destacan la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), en 86%; ENDESA y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), en 90%; Schwager, en 95%; LAN Chile, en 76%. Estas últimas están hoy día totalmente privatizadas. El ingreso obtenido fue de US\$ 1.500 millones, a precios de 1997, que actualizados a una tasa de 5% desde la fecha de su venta arrojan un valor de US\$ 2.394 millones; o sea, 3,4% del PIB de 1997.

Para ganar el apoyo de los trabajadores de dichas empresas, el gobierno los incentivó para comprar paquetes de acciones (capitalismo laboral). Además, dio prioridad a la amplia distribución de las acciones en venta para aumentar el apoyo de la población a esas privatizaciones (capitalismo popular y laboral).

Capitalismo popular (pequeños accionistas), institucional (AFP), tradicional (licitaciones, Bolsa) y venta preferente de acciones a los trabajadores fueron los modos aplicados para efectuar el traspaso pertinente de los activos públicos al sector privado. Los trabajadores podían adquirir entre un 5% y un 10% de las acciones de las empresas enajenadas. Recibían un adelanto de su pago de indemnización por años de servicio, acciones a precios más bajos y un seguro contra la caída del precio de la acción comprada. Apoyo político al sistema y al gobierno, y distribución más amplia de la propiedad fueron los objetivos de este modo de privatización. En algunos casos (CAP, la Compañía Metropolitana de Distribución, CHILMETRO, LAN, Sociedad Química y Minera de Chile —SOQUIMICH—, entre otros) los trabajadores se endeudaron para aumentar su tenencia de acciones, transformándose en algunas instancias en los mayores accionistas de la empresa y, aun, en el caso de CHILMETRO, controladores de esa empresa y del *holding* ENERSIS, uno de los más importantes del país⁹.

⁸ De hecho, las metas de participación establecidas para el sector privado en las empresas que serían privatizadas en esa fase fueron modificadas constantemente. La CORFO argumentó al respecto que el traspaso progresivo permitiría obtener mejores precios para las acciones traspasadas. Sin embargo, Hachette y Lüders (1992) no encontraron base empírica para sostener este argumento. Pero si esas modificaciones crearon un problema de credibilidad.

⁹ Se puede incluir SOQUIMICH en esta categoría.

En el caso de la Compañía de Teléfonos de Chile, se licitó el 51% internacionalmente con el requisito de que el comprador invirtiese más de US\$ 200 millones. Esta condición se ha cumplido ampliamente. Las acciones podían pagarse con documentos de deuda externa chilena.

Las AFP desempeñaron un rol importante en esa etapa al permitirseles comprar acciones de las empresas en proceso de privatización. El gobierno estableció una Comisión Clasificadora de Riesgos de estas y otras inversiones con normas conservadoras, mientras se regulaba a los fondos de pensiones para limitar el riesgo de sus carteras de inversión.

En forma previa a su privatización, las empresas tradicionalmente públicas habían sido transformadas gradualmente en sociedades anónimas y estaban sometidas a reglas de juego parecidas a las pertinentes para las empresas del sector privado. Se habían creado marcos reguladores para los monopolios naturales (electricidad —1982—, telecomunicaciones —1982 y 1987—, sanitarias —1988)¹⁰, y, además, el gobierno había nombrado administradores profesionales en ellas para incentivar su manejo eficiente y reducir la interferencia política en su ámbito. Esas empresas estatales eran, por lo tanto, relativamente eficientes en el momento de su transferencia. Asimismo, para mejorar la situación financiera de LAN Chile y ENDESA antes de su privatización, algunos pasivos (nacionales o externos) fueron cedidos por esas empresas a la CORFO a cambio de acciones. La recompra de acciones de CAP en manos de CORFO por parte de esa empresa y su *write-off* aceleraron su privatización. Algunas acciones de diversas empresas fueron también entregadas por CORFO para saldar deudas de juicios con terratenientes.

Esta etapa (ambas fases) atrajo capital extranjero. Afuera había cambiado la percepción de la solidez del marco institucional chileno y sus tendencias macroeconómicas. Además, algunos aprovecharon los cambios de acciones por deuda externa chilena que se transaba al 65% de su valor nominal en Nueva York y eran redimidos por el Banco Central de Chile al 93% del mismo valor¹¹.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN, 1988
(%)

CTC	48,8	IANSA	21,5
CAP	24,9	Laboratorios Chile	19,6
SOQUIMICH	21,9	Pilmaiquén	100,0
CHILGENR	41,1	ENAEX	67,0

¹⁰ El fascinante tema de las regulaciones se trata en el capítulo 5 de este volumen.

¹¹ La combinación de alta deuda externa chilena, altos intereses y términos de intercambio desfavorables produjo serias preocupaciones en los mercados internacionales respecto a la capacidad de los agentes económicos chilenos de servir su deuda externa. Como consecuencia, algunos bancos transaron papeles de dicha deuda en un mercado secundario con fuertes descuentos que reflejaban la percepción de riesgo de no pago.

La Unidad de Normalización de la CORFO estuvo a cargo de dichas privatizaciones con la asesoría de agentes financieros que resultaron particularmente útiles en el momento de las negociaciones.

El valor agregado de las empresas del sector público se redujo desde 17,7% del PIB en 1985 (39% en 1973) a 12,7% en 1989, ambos por sobre el promedio de Latinoamérica y el Caribe y el resto del mundo (Banco Mundial, 1995); desde entonces, el porcentaje bordea el 9% (Cuadro 1). En 1985, la inversión de las empresas del sector público representaba el 30,6% de la inversión total, porcentaje solamente superado por el continente africano; en 1989 se había reducido a 12,8%, muy por debajo del promedio mundial (20,3%) y latinoamericano (15,5%). Es cierto que las empresas públicas chilenas transferían al fisco arriba del 9% del PIB en el período 1985-89, mientras ocurría lo contrario en el promedio del mundo: el fisco aportaba en forma neta a las empresas públicas. Ahora CODELCO sólo aporta el 7,7% de los ingresos fiscales (1997). También se redujo significativamente la deuda externa de las empresas públicas: entre 1985 y 1989, de 16% del PIB a 5,3%; se había reducido a 4%, en 1991.

CUADRO 4
 INGRESOS FISCALES POR PRIVATIZACIÓN
 (US\$ millones)

Año	Ingresos por privatización	% de Ingresos fiscales	% del PIB
1974	15,7	0,9	0,1
1975	224,1	10,4	2,0
1976	106,8	4,6	0,9
1977	124,2	4,4	1,0
1978	114,8	3,3	0,8
1979	164,6	3,2	1,1
1980	69,7	1,0	0,4
1981	112,0	1,4	0,6
1982	20,0	0,3	0,1
1983	n.a.	-	-
1984	n.a.	-	-
1985	10,3	0,2	0,1
1986	231,7	4,9	1,4
1987	312,6	5,8	1,7
1988	560,0	10,1	2,9
1989	234,4	3,3	0,9

Notas:

(1) En 1983 y 1984 no hubo privatizaciones. Si bien estos años están incluidos en los períodos indicados, no influyen en los porcentajes respectivos.

(2) Los ingresos fiscales por privatización durante el período 1990-1997 aparecen en el Cuadro 6.

Fuente: Hachette y Lüders, 1992.

III.3. La tercera etapa: desde 1990

Se caracteriza por el estancamiento en las formas tradicionales de privatización y la aparición de nuevos modos. Por esta misma razón, los objetivos han sido poco claros. Algunos personeros del gobierno han subrayado la conveniencia de liberar al Estado de su rol productivo y concentrar sus inversiones prioritariamente en los sectores sociales. Sin embargo, otros han descartado taxativamente la privatización de algunas empresas como CODELCO y/o las empresas públicas rentables. El único objetivo de la privatización que aflora con alguna claridad en estos momentos es la necesidad de financiamiento para las empresas sanitarias, que lo requieren para sus programas de expansión.

En materia de privatizaciones de empresas, no ha ocurrido demasiado en los últimos ocho años (Cuadros 1 y 5). Pueden distinguirse dos subperíodos: el del Presidente Aylwin (1990-93) y el del Presidente Frei (1994-2000). Durante el primero, sólo se vendieron paquetes accionarios de seis empresas, terminándose, en particular, las transferencias de ENDESA, ENTEL, CTC y Pehuenche (Cuadro 5). También ESVAL entrega un contrato de gestión con inversión a una sociedad conformada por un socio nacional y otro extranjero.

El segundo período presenta un cuadro algo diferente. Entre 1994 y 1998 se completa el proceso de privatización de LAN Chile (27%), se privatizan totalmente la Radio Nacional, FERRONOR, EDELAYSÉN S.A., EMPREMAR S.A. y MINSAL S.A., y siguió reduciéndose la participación del sector público en Colbún-Machicura, EDELNOR, Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), donde entraron capitales de PEPASA. También se vende una parte de Tocopilla S.A. (generadora de electricidad para CODELCO). Con la excepción de la última, Colbún y EDELNOR, todas representan valores muy modestos (Cuadro 5). Se vendieron, asimismo, el puerto de Lota, transfiriéndose la concesión (falta solucionar el problema de acceso), y los servicios sanitarios de Valdivia por parte de ESSAL. Capitales extranjeros participaron en la privatización de EDELNOR (Southern Electric-USA) y en Colbún-Machicura (Tractebel-Bélgica).

Las empresas sanitarias estaban consideradas para su privatización ya en 1989: se habían constituido 11 sociedades anónimas regionales (EMOS y ESVAL lo habían sido un año antes), y se había aprobado el marco regulador (DFL 382 y DFL 70, promulgados en mayo de 1990). Sin embargo, su traspaso al sector privado fue parado por el gobierno del Presidente Aylwin, que propuso un nuevo marco regulador y algunas modificaciones a la legislación pertinente, que se hicieron esperar hasta 1997. Algunas de estas modificaciones son importantes: i) permiten al Estado vender hasta el 65% del patrimonio de las sanitarias; ii) perfeccionan el sistema de tarifas, haciéndolo más transparente y objetivo; y iii) refuerzan las atribuciones de la Superintendencia de Sanitarias.

CUADRO 5
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS FILIALES DE CORFO Y DE OTRAS EMPRESAS ESTATALES
Período 1990 - 1998 (US\$ mm.)

Empresas / Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total	(%) Transf.	Comprador	Procedimiento
Empresas Varias (*)	42,3									42,3		Diversos	Diversos
ZOFRI S.A.		8,6	6,7	8,6						23,9	48	Diversos	Bolsa
LANCHILE					10,7					10,7	100	Costa Verde S.A.	Bolsa
ESSAL VALDIVIA					10,5					10,5	100	Aguadécima S.A.	Licitación Venta Concesión
COLBÚN S.A.					65,1		340,0			405,1	58	IBERDROLA, PRACTEBEL y Matte	Licitación
EDELNOR S.A.					86,4					86,4	91	Southern Electric Chile	Licitación
EL ABRA S.A. (**)					329,8					329,8	51	CYPRUS	Licitación
PEPASA (***)					30,1					30,1	51	Cruz Blanca	Licitación
RADIO NACIONAL EMPRESAR S.A.						1,8 4,5				1,8 4,5	100 100	Santiago Agliati Salinas Punta de Lobos	Licitación
MINSAL S.A.						7,1				7,4	100	SOQUIMICH	Licitación
TOCOPILLA S.A.							175,0			175,0	51	IBERDROLA Y Otros	Remate Bolsa
FERRONOR S.A.							12,0			12,0	100	Pirazzoli y Cía. Ltda.	Licitación
EDELAYSÉN S.A.									43,0	43,0	100	SAESA	Licitación
ESVAL S.A.									138,0	138,0	55	Anglian Water, ENERGIS	Licitación
TOTAL	42,3	8,6	6,7	8,6	532,6	13,4	527,0	0,0	181,0	1.320,5			Licitación

Notas:

* Paquetes minoritarios de ENDESA, ENTEL, ELIQUA, ELECDA, EMELARI, ISE Generales, ISE Vida, Pehuenco.

** Empresa de CODELCO.

*** Empresa de Ferrocarriles del Estado.

Fuente: Gerencia de Empresas CORFO, Memorias Anuales CORFO y SAE.

Los únicos avances en materia de privatización de este sector importante han sido: i) la venta por parte de ESSAL, en 1994, de la concesión de la ciudad de Valdivia a un consorcio (CHILQUINTA y Aguas Barcelona), mientras que CHILQUINTA entregó un contrato de gestión para el servicio del litoral sur de la Quinta Región a una empresa privada; ii) la venta del 55% de ESVAL (finiquitada en abril de 1999) y iii) la preparación por parte de CORFO de un programa de venta para 1999 de un porcentaje del capital de EMOS, ESSAL, ESSBÍO y ESSEL, que varía entre el 35 y el 51% del mismo. La licitación (al contado) considerada incluirá ambiciosos programas de desarrollo que contemplan cubrir el 100% de las necesidades de agua potable y alcantarillado para el año 2000, y el 70% de tratamiento de aguas servidas para el 2002 para las regiones cubiertas por ellas (actualmente sólo el 20% de esas regiones recibe este servicio). Estas metas implican una inversión de US\$ 1.800 millones, razón principal para justificar la privatización, aunque parcial, de esas empresas. Es un área muy deficitaria, especialmente en el sur del país.

SIPETROL, filial de ENAP dedicada a la exploración y desarrollo de yacimientos de petróleo en el extranjero, está considerando buscar socios internacionales que eventualmente puedan superar el 50% de la propiedad de la empresa, pero ésta mantendría el control.

El gobierno retiene paquetes importantes en ZOFRI (Zona Franca de Iquique), por razones “estratégicas” y de control de la droga; y en Colbún-Machicura y EDELNOR, por razones difíciles de entender, dado que ambas representan pequeñas empresas dentro de un sistema muy organizado y controlado, y con competencia creciente (también en el Norte) del gas boliviano y argentino¹²⁻¹³.

Las transferencias se han hecho por licitación pública (menos Colbún-Machicura), aceptándose la venta a plazo a cinco años en ese caso y en el del último paquete de acciones de LAN Chile.

En salud se está discutiendo la autonomía hospitalaria y hay un proyecto de ley en el Parlamento que considera, entre otras cosas, i) permitir a FONASA fijar aranceles para sus asegurados y ii) fijar métodos para comprar servicios al sector privado. Esto último se está haciendo *de facto*, pero no está todavía legalizado. Intentos de discusión preliminar sobre la transformación de FONASA en ISAPRE fueron frenados antes de su nacimiento.

¹² CORFO está intentando colocar el 16,5% restante de EDELNOR en la Bolsa en estos momentos.

¹³ Los argumentos dados *sotto voce* para explicar este comportamiento parecen ser, por un lado, la “necesidad de información”, y, por otro, la búsqueda del momento óptimo para la venta. En el caso de la generadora, ¿para evitar ser capturado por el sector? Esto plantea la interrogante de si la presencia de un regulador requiere de un árbitro. Sería una demostración de poca confianza en los mecanismos controladores establecidos por la autoridad. De ser así, o bien el gobierno se queda como socio minoritario en todos los sectores (con las consecuencias previsibles sobre inversión, precio de acciones, etc.), o refuerza el poder del regulador (ver capítulo 5). El argumento del momento óptimo será analizado más adelante (sección IV.3).

En educación superior, si bien no ha habido “privatización” en el sentido de transferencias de activos, sí están ocurriendo varias cosas que se acercan a un proceso de privatización y que son: i) un aumento en el peso relativo de las universidades privadas, y ii) una disminución del peso relativo de la transferencia estatal dentro de los ingresos totales de las universidades públicas. Sin embargo, desde hace algunos meses se palpa una presión creciente, hasta agresiva, de universidades estatales para revertir la tendencia anterior, las cuales justifican, en el límite, la vuelta al pasado.

El éxito privatizador está condicionado, en particular, a la existencia de precisos y transparentes derechos de propiedad, así como a la seguridad de su apoyo por la legalidad y la justicia. Tierra y derechos de agua lo ejemplifican. La lentitud en el proceso de titulación de tierra y derechos de agua (propiedad privada) ha reducido los incentivos para invertir e influye adversamente en el factor de movilidad campesina debido a la mayor dificultad de transformar los activos agrícolas en activos líquidos (Banco Mundial, 1995). Ello ha afectado a decenas de miles de pequeños propietarios, muchos de los cuales son pobres. La urgencia de asegurar dichos derechos es obvia, aunque su dueño no los aproveche en la actividad agrícola.

Se ha recurrido desde 1993 a dos formas nuevas de privatización: la concesión y la asociación. Dado que el capítulo 6 analiza el tema de las concesiones, sólo se hará un comentario muy somero al respecto. Este mecanismo intenta atraer capital privado para financiar nueva infraestructura, con proyectos emanados de los sectores público y privado. El 30% de la red interurbana de carreteras (alrededor de 1.800 km, sobre un total estimado interurbano de 6.400 km) ha sido concesionado hasta ahora. Están consideradas otras concesiones de vías urbanas, interurbanas y aeroportuarias. Los problemas de adaptación de los contratos a cambios de condiciones, de tarificación y de atracción de capital extranjero y de AFP están en vías de análisis para mejorar el marco regulador.

En el área de puertos, desaparece en 1998 la EMPORCHI, Empresa Portuaria de Chile (Ley 19.542), siendo reemplazada por empresas descentralizadas. Éstas, autónomas, han mejorado la gestión del sector, lo cual ha implicado reducción de personal redundante (75% del existente antes de la descentralización). La segunda fase, la licitación del servicio al sector privado, está en proceso. Pero la primera licitación de los frentes de atraque (en los puertos de Valparaíso, San Antonio y San Vicente) se ha retrasado por distintos problemas, algunos de los cuales están relacionados con las regulaciones. Se han considerado y largamente discutido otras concesiones pero aún no son operacionales.

Las asociaciones consisten en empresas mixtas para explorar y explotar minerales. La ley permite asociaciones sólo para proyectos de expansión y las prohíbe para proyectos de mantención o con minas de reposición especificadas por la Ley 19.137. CODELCO licitó a Cyprus Minerals Company (51%) un proyecto para explotar el mineral El Abra y producir 225.000 toneladas de cobre fino anuales durante 20 años (produjo 194 mil en el primer año). La misma ley le permite tras-

pasar a ENAMI pertenencias que ésta puede licitar. Esto le da alguna flexibilidad al marco actual caracterizado por la prohibición constitucional de privatizar CODELCO y ENAP. Además, CODELCO se ha asociado con Minera Homestake (51%) para producir oro en el yacimiento Manto Agua de la Falda. También ha firmado contratos de asociación para la exploración de cobre con AMP (Australia), M.M.A.J. (Japón), Asarco (EE.UU.) y Cominco (Canadá) y varios más están en tramitación, negociación o licitación en cobre y/u oro. Ha privatizado parcialmente también la empresa productora de energía Electroandina S.A., en la cual han participado los trabajadores mediante la compra del 10% de las acciones del *holding* (Inversiones Tocopilla Ltda.) que controla Electroandina (CODELCO, 1996 y 1997).

La discusión del Proyecto de Plan de Modernización de ENAMI ha sido postergada *sine die*. Considera abrir unidades productivas a capitales privados, pero manteniendo un mínimo de 51% de las acciones (Ventanas, Paipote y la planta Matta han sido mencionadas como candidatas). Sin embargo, la legalidad pertinente se ha retrasado y no podrá ser discutida en el Congreso hasta después de la elección del nuevo Presidente de la República. En estos momentos se analiza la posibilidad de implementar dos proyectos en conjunto con la empresa CORNIQUIM (tratamiento de electrolitos y producción de óxido cúprico).

Es probable que la lentitud en materia de privatización en este rubro esté relacionada con la gran división existente en todos los partidos del espectro político. El partido político dominante, la Democracia Cristiana, es probablemente el más dividido internamente respecto de esta materia. Una vez más, predomina la falta de interés en el análisis objetivo de la situación. En nombre de la búsqueda de la solución “ideal” con la “regulación perfecta”, no se ha avanzado, lo que tiene sus costos obvios en bienestar, y, en particular, a causa de lo que no se hace en el campo de lo social como consecuencia. No se ha avanzado, mientras nuestros vecinos están dando ejemplos espectaculares de reformismo enriquecedor en esta área (especialmente Argentina y Brasil).

CORFO administra las empresas públicas de su incumbencia, a partir de 1997, por intermedio de un Comité Asesor de Sistema Administrador de Empresas (SAE). Éste no tiene personalidad jurídica, ni puede enajenar las empresas públicas; sólo el Consejo de CORFO tiene esa atribución, pero SAE tiene todas las demás atribuciones. Las empresas públicas están constituidas bajo diferentes figuras legales (creadas por ley orgánica —el caso de las portuarias—, sociedades anónimas, etc.) y varias de ellas son hoy controladas por la Superintendencia de Valores y Sociedades Anónimas.

Durante el período correspondiente a esta etapa (desde 1990), más de la mitad del valor de las empresas privatizadas en América Latina se logró con las privatizaciones efectuadas entre 1990 y 1994 (Cuadro 6). El mayor esfuerzo de privatización se ha dado en los sectores de servicios públicos (43%) y, en menor grado, en la venta de entidades bancarias y afines (23%) (Lora, 1997). Ello ha incentivado la inversión extranjera en la región. La inversión foránea destinada a privatizaciones ha representado, en promedio, un 21% de la inversión extranjera

directa. Además, se calcula que por cada dólar de inversión extranjera directa por privatizaciones, se han recibido 88 centavos adicionales (Sader, 1993). La cobertura de un período un poco más prolongado (1990-1997) indica que el valor actualizado a 1997, a una tasa de 5%, de los esfuerzos de ventas de activos alcanzó sólo US\$ 1.226 millones, el más endeble de los programas existentes desde 1974 (3,6% del PIB de 1990 ó 1,8% del PIB de 1997). A ello, sin embargo deben agregarse las concesiones y asociaciones explicadas anteriormente.

IV. CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN

Eficiencia y bienestar, impacto fiscal, empleo, mercados de capital, ahorro e inversión, sectores sociales y tierra, son algunas facetas influenciadas por las diferentes privatizaciones. Esta sección presenta escuetamente algunas consideraciones sobre esos impactos.

IV.1. Eficiencia y bienestar

La evidencia empírica muestra, en forma abrumadora, que la empresa privada es más eficiente que la empresa pública, y ello también en situaciones de mercados imperfectos, en la medida en que exista un marco regulador eficiente y efectivo. O sea, ambos tipos de eficiencia: interna y asignativa, se alcanzan mejor por la primera que por la segunda. Ello no implica que la empresa pública no pueda ser eficiente también, pero ello es simplemente menos probable por los problemas de agencia. Tampoco puede decirse que el manejo de las empresas públicas haya sido en general ineficiente en Chile, especialmente a la luz de las comparaciones internacionales¹⁴. Sin embargo, la privatización de algunas han mostrado cuán distintas puedan ser cuando son traspasadas al área privada. O sea, la propiedad importa.

El análisis acucioso de varios casos chilenos (CHILGENER, ENERSIS, CTC, Celulosa Arauco, CAP, ENDESA y Banco de Chile) y de casos de otros países sugiere, entre otras conclusiones (Galal *et al.*, 1994 y Hachette y Lüders, 1992), que: 1) la privatización fue ventajosa para el país; 2) los beneficios netos de la privatización, acompañada de regulación efectiva, pueden más que compensar los beneficios netos de reformar y regular la empresa pública; 3) la participación extranjera puede ser beneficiosa para el país en la medida en que exista una regulación efectiva (y ausencia de subsidios); 4) la privatización incita a la maximización de utilidades; 5) el origen de las ganancias de la privatización viene de la inversión, del aumento en productividad (al reducirse el problema de agencia), de la diversificación del producto y de precios más idóneos.

¹⁴ Algunas empresas seguían teniendo pérdidas (EFE, ENACAR, etcétera).

Galal *et al.* (1994) estiman una ganancia de bienestar social i) de US\$ 2.300 millones por la privatización del sector telecomunicaciones, que es equivalente a una anualidad a perpetuidad 145% superior al valor de las ventas del sector antes de 1987, previo a su privatización; ii) del 21% del valor de mercado de CHILGENER en 1987, antes de su privatización; y, iii) del 31% del valor de mercado de ENERSIS, en el año de su traspaso a manos privadas.

La competencia ha aumentado. Por ejemplo, en el sector eléctrico existían antes de 1970 dos empresas que concentraban la generación y distribución; hoy son más de diez las generadoras y 20 las distribuidoras.

Van der Krogt (1996) muestra que la productividad por trabajador de CTC, relativamente constante entre 1984 y 1989, se duplicó entre 1989 y 1993. El autor ha detectado que ello deriva, en parte, de la mejor utilización del trabajo gracias a una mejor organización interna, a una expansión del *network* y un mejoramiento en su calidad (digital). La demora en la entrega de líneas, de varios meses (si no años), se redujo a días. El número de empleados por línea había bajado en 32%, tres años después de la privatización con respecto a tres años antes de ella, y el número de líneas en servicio aumentó en 187% (entre 1985-87 y 1988-90), mientras el número de teléfonos lo hacía en 174%, etc. En ese mismo período, las pérdidas de energía de ENDESA y consumo propio disminuyeron en 28%, en tanto el número de trabajadores por unidad de producción se redujo en Celulosa Constitución en 50%. Las tasas de retorno se multiplicaron entre una y diez veces en CAP, CTC y ENDESA en el mismo plazo (Hachette, Lüders, y Tagle, 1993).

Finalmente, la participación exitosa de la mayoría de las empresas privatizadas en las privatizaciones latinoamericanas representa indirectamente otro indicador de eficiencia.

IV.2. Impactos fiscales

La primera etapa generó una percepción de aumento de riqueza fiscal (altos precios de empresas vendidas a plazo), pero su desastre posterior redujo significativamente esa "ganancia" (repago de préstamos malos e intereses acumulados), transformándola probablemente en pérdida neta; aunque tal vez no toda se pueda achacar al proyecto "privatización". Cuando se efectuaron las privatizaciones importantes (1985-89), la eficiencia del mercado de capital había aumentado, las regulaciones para controlar los monopolios naturales existían, y las empresas públicas eran relativamente eficientes gracias al marco de reglas que se les aplicaban poniéndolas sobre el mismo pie que las privadas; por lo tanto, no se podían esperar grandes sorpresas fiscales en su traspaso.

En el peor de los casos, la privatización de la etapa 1985-89 generó una pequeña pérdida fiscal; sin embargo, de haber habido una disminución del patrimonio fiscal, debe haber sido muy reducida durante ese período, contrariamente a la "percepción" de la época (Hachette y Lüders, 1992 y Galal *et al.*, 1994).

El impacto de la privatización dependió también del uso que se hizo de los ingresos de la privatización. Durante la primera etapa, los ingresos provenientes de ella permitieron al gobierno incurrir en mayores gastos sociales. Ello implicó una pérdida de riqueza fiscal compensada (ampliamente¹⁵) por una ganancia privada. Durante la segunda etapa, en los ochenta, el gobierno decidió efectuar mayor inversión en infraestructura y telecomunicaciones y reducir la deuda, por lo cual no hubo cambio de riqueza fiscal por este motivo.

Los ingresos fiscales provenientes de la privatización sumaron 13,1% del PIB del año 1990, de los cuales 60% fue generado durante la segunda etapa, el mayor porcentaje en cualquier país latinoamericano, con excepción de Bolivia (Cuadro 6). La cifra indica que la intensidad del proceso privatizador fue alta, pero sólo en comparación con otros países. Efectivamente, esta cifra es insuficiente para calificar plenamente la intensidad del proceso. Se necesitaría el porcentaje de lo que representa el efecto privatizador sobre los activos públicos.

Sobre un período de 10 años (hasta 1996), Chile es el único país latinoamericano donde la privatización se lleva dentro de un contexto de superávit fiscal; Jamaica, México, Paraguay y Trinidad-Tobago lo acompañan, pero sólo a partir de 1991; y en estos países, con la excepción de Paraguay, los ingresos de la privatización les permiten transformar un déficit fiscal en excedente.

IV.3. Privatización, sector financiero y mercado de capital

Ambos procesos se complementaron, especialmente en la segunda etapa, pero la privatización tuvo efectos dispares sobre ellos, según la fase. En los setenta y principios de los ochenta, el tipo de privatización no hizo más que replicar la estructura existente del mercado de capital con anterioridad: alta concentración de la propiedad en el sector financiero y no financiero, empresas cerradas o controladas por pocos accionistas, y pocas transacciones de acciones en Bolsa. La apertura del mercado financiero estimulada durante este período influyó, sin embargo, positivamente en esos mercados. Los bancos crecieron y se arriesgaron hacia el mediano y largo plazo; sin embargo, el período terminó con la intervención de varias instituciones financieras, la cual permitió, no obstante, mejorar las condiciones para tener mercados financieros y de capital más desconcentrados y dinámicos.

El desarrollo del nuevo sistema de pensiones, las condiciones de desconcentración impuestas en la reprivatización de las instituciones financieras intervenidas y las formas novedosas de traspaso de esas instituciones y de las empresas públicas tradicionales dinamizaron ambos: mercados financiero y de capital. Los pasivos financieros, que no sobrepasaban el 6% del PIB en 1973, aumentaron de

¹⁵ Por la alta rentabilidad de la inversión en capital humano, mayor que en la infraestructura, inversión predilecta de los gobiernos pasados.

54,4% del PIB en 1981 a 108,0% en 1989, y casi duplicaron el PIB de 1997 en ese año. Entre 1981 y 1989, los pasivos de las instituciones financieras aumentaron en 70% en términos reales, mientras que el patrimonio de las sociedades lo hacía en 127%; además, se redujo la importancia relativa de los pasivos financieros en los pasivos del sector privado, mientras ocurría lo contrario con el patrimonio de las sociedades. El acceso al financiamiento local mejoró con ello. Por otra parte, el número de afiliados de las AFP se multiplicó por 2,5 entre 1981 y 1989, y por 4,1 hasta 1997, y los activos de las AFP alcanzaron 41,9% del PIB en 1997.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA: INGRESOS POR PRIVATIZACIONES, 1990-1997
(US\$ MM)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	Total	% PIB '90 ^b
Argentina	2.139	1.627	4.204	3.401	1.059	941	448	1.085	14.904	10,4
Bolivia	...	...	...	14	...	771	842	34	1.667	31,9
Brasil	...	1.662	2.495	2.445	1.470	610	3.379	8.143	20.204	5,0
Chile	42	9	7	9	533	13	527	...	1.140	3,8 (12,9) ^c
Colombia	117	1.001	22	3	473	83	542	1.629	3.019	7,4 (7,5) ^c
México	3.580	10.108	5.768	1.802	554	165	...	...	21.976	8,3 (8,9) ^c
Perú	...	3	183	316	2.258	871	2.061	292	5.984	16,7
Venezuela	10	2.323	29	30	15	16	1.490	55	3.969	8,2
Otros	1	24	28	78	644	53	3	472	1.311	n.d.
Total	5.889	15.858	12.740	8.098	6.898	3.519	9.145	11.710	73.859	n.d.

^a Estimaciones a septiembre de 1997.

^b Valor total de las privatizaciones como proporción del PIB de 1990, calculado en dólares constantes de 1990.

^c Incluyendo las privatizaciones anteriores a 1990.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información publicada en *Privatization International*, varios números, y autor.

Capitalismos popular, laboral e institucional explican el crecimiento rápido del número de accionistas. Los dos primeros habían creado 200.000 nuevos accionistas en 1989 (Larroulet, 1994), el último elevó su demanda de acciones 11 veces entre 1985 y 1989, creando, al menos indirectamente, tres millones de nuevos accionistas. Hoy día, 150.000 accionistas son los dueños (directos) de las empresas privatizadas. Las transacciones de acciones aumentaron también sustancialmente gracias a las privatizaciones de los ochenta: en 1984, las transacciones de acciones de empresas previamente privatizadas representaba el 6% del *stock* transado; en 1989, el 66%, y eso que el *stock* transado había aumentado 22 veces. En 1997, el 37,6% del valor transado en la Bolsa de Comercio dice relación con acciones de las empresas privatizadas desde 1985.

La concentración de la propiedad accionaria de las sociedades anónimas e instituciones financieras se vio reducida por esos efectos. Larroulet (1994) estimó que antes de la intervención de 1982-83, los 10 mayores accionistas de los dos

bancos privados más importantes de la plaza controlaban el 66,2% de su patrimonio; después de la privatización, los 10 accionistas más importantes (distintos de los anteriores) sólo controlaban el 5,5% del patrimonio. En el caso de las empresas privatizadas por CORFO, los porcentajes respectivos son 62,8% contra 95,4% antes de la privatización. Este proceso de ampliación, profundización y desconcentración ha estimulado la competencia en este mercado. Además, debe recalcar que hoy estas empresas están colocando acciones en Nueva York.

No cabe duda de que la ampliación continua del nuevo sistema de pensiones jugó un papel importante en ese proceso, y permitió facilitar la propia privatización de las empresas públicas tradicionales. Por un lado, se permitió a las AFP invertir en acciones a partir de 1985. Por otro lado, se hacía atractivo para esas instituciones invertir en acciones de algunas de las nuevas empresas por una combinación de consideraciones: garantía dada por la desconcentración de la propiedad, resultados económicos y financieros atractivos y un fuerte potencial de crecimiento. El 77% de la cartera de acciones de las AFP está relacionado con las empresas privatizadas entre 1985 y 1989. Es interesante suponer también que al aumentar la exposición de la clase media a la tenencia de acciones, ello puede haber inducido al votante a internalizar una fracción mayor de impuestos altos sobre el capital, presionando por ello para reducir la tasa impositiva aplicada sobre el capital (Aizenman, 1998).

CUADRO 7
 PRIVATIZACIÓN, ACCIONES Y ACCIONISTAS
 1984-1989

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1. Transacciones de acciones (US\$ millones, Dic. 1988)	41,9	59,7	337,1	542,8	654,4	917,6
2. Transacciones de acciones de empresas privatizadas (US\$ millones, Dic. 1988)	2,6	18,7	187,2	368,7	448,2	578,8
3. (2)/(1) (%)	6,2	31,2	55,5	67,9	68,5	65,5
4. Acciones y bonos (<i>debentures</i>) en AFP (US\$ millones, Dic. 1988)	n.d.	19	19	260	527	899
5. Número de accionistas (miles)	371,8	435,4	478,6	497,0	571,7	629,3
6. Accionistas de capital privatizado (miles)	n.d.	26,6	50,2	92,2	151,7	151,7*

* Incluye sólo 19 de 27 empresas estatales privatizadas.
 Fuente: CORFO y Bolsa de Valores.

IV.4. Impactos sobre el ahorro y la inversión

Las privatizaciones indujeron al aumento de la inversión pública en capital humano durante la primera etapa (aunque esto se trate en las cuentas fiscales como gasto corriente) y durante la segunda etapa, en infraestructura y telecomunicaciones. Además, la condicionalidad de la privatización de CTC la obligó a efectuar nuevas inversiones inmediatamente después de su privatización. Sin embargo, las nuevas oportunidades ofrecidas al sector privado por la privatización, dentro de un marco más favorable a la actividad privada y la competencia, estimularon a las empresas recién privatizadas a ampliar sus inversiones (ENERSIS, en 254%; CAP, en 564%; SOQUIMICH, en 196%). Es posible que la CTC no hubiera requerido de la condicionalidad para efectuar nuevas inversiones. De hecho, invirtió más y más rápido que lo que estaba estipulado. El capital extranjero también fue atraído por estas oportunidades que se daban dentro de un marco más atractivo. Además, US\$ 500 millones fueron invertidos por la vía del cambio de deuda por acciones en esas empresas privatizadas, entre 1984 y 1989. La participación máxima en esa época fue de 48,8%, en CTC; 24,9%, en CAP; 21,9%, en SOQUIMICH; 41,1%, en CHIL-GENER; 21,5%, en IANSA; 19,6%, en Laboratorios Chile; 100%, en Pilmaiquén; y 67%, en ENAEX.

El ahorro nacional privado también aumentó rápidamente como consecuencia de las nuevas oportunidades que se les presentaban a los hogares y empresas y por las señales dadas por el gobierno en el sentido de modernización de la economía¹⁶. El ahorro privado voluntario, o sea neto del obligatorio previsional, aumentó de 4,3% en 1984 a 9,2% en 1989 (11,9%, en 1995); la inversión extranjera también se ha visto impactada positivamente más allá de los cambios de deuda por acciones. No se puede descartar que el proceso también haya influido en el aumento del porcentaje de la inversión bruta financiada por el ahorro privado: en el período 1975-1984, sólo financió el 45,6%; en el período 1985-1997, 64,7%.

No se puede descartar tampoco que la experiencia ganada en las privatizaciones chilenas haya sido utilizada por accionistas chilenos para participar como inversionistas en privatizaciones latinoamericanas (por ejemplo, en el sector eléctrico). La apertura de esas economías permite una ampliación eficiente de su rubro más allá de la frontera (ampliación horizontal). La experiencia latinoamericana sugiere que la inversión privada en los países que llevaron a cabo privatizaciones en los 80 y principios de los 90 experimentó un aumento significativo y sobrepasó el ochenta por ciento de la inversión total a mediados de los noventa;

¹⁶ Es importante recalcar que en la medida en que la mayor parte del ahorro privado provenga de la empresa y ésta lo determine en función de los proyectos de inversión, estos últimos son determinantes para incentivar el ahorro. O sea, el modelo de modernización de la economía chilena fue determinante en el surgimiento del ahorro privado (Hachette, 1998).

Bolivia y Venezuela son las excepciones (Loayza y Palacios, 1997). Es también interesante anotar que la participación del sector privado en la inversión sigue siendo inferior en América Latina en cinco puntos porcentuales en relación a la de los países asiáticos (Hong Kong, Indonesia, Singapur, Taiwán y Tailandia), aun después de las privatizaciones indicadas (Loayza y Palacios, 1997).

CUADRO 8
 INVERSIÓN Y AHORRO, 1975-1997
 (% PNB nominal)

Años	Inversión bruta	Ahorro externo	Ahorro nacional	Ahorro del sector público*	Ahorro privado total	Ahorro previsional**
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	(2)+(3)				(3) - (4)	
1975	15,9	6,4	9,5	7,4	2,1	0,0
1976	15,5	-1,4	16,9	6,3	10,6	0,0
1977	17,7	3,9	13,8	5,6	8,2	0,0
1978	22,1	6,8	15,3	6,6	8,7	0,0
1979	22,3	5,6	16,7	7,7	9,0	0,0
1980	26,4	7,1	19,3	8,4	10,9	0,0
1981	28,7	14,5	14,2	5,5	8,7	1,4
1982	13,9	9,0	4,9	-2,0	6,9	2,8
1983	12,4	5,5	6,9	-2,8	9,7	3,4
1984	17,3	10,8	6,5	-2,0	8,5	4,2
1985	16,4	8,6	7,8	-0,9	8,7	5,1
1986	18,2	6,7	11,5	0,9	10,6	4,4
1987	20,9	3,6	17,3	2,3	15,0	5,1
1988	23,3	1,0	22,3	5,8	16,5	4,5
1989	25,8	2,5	23,3	7,3	16,0	6,8
1990	24,8	1,6	23,2	4,9	18,3	9,3
1991	22,6	0,3	22,3	4,6	17,7	8,3
1992	23,8	2,3	21,5	5,6	15,9	7,5
1993	26,6	5,7	20,9	5,1	15,8	8,6
1994	24,2	3,1	21,1	5,3	15,8	8,2
1995	25,9	2,1	23,8	6,8	17,0	5,1
1996	26,8	5,4	21,4	6,3	15,1	4,8
1997	26,5	4,9	21,6	6,0	15,6	6,0

* Incluye los ingresos por señoreaje.

** Robert Holzmann (1995). Corregido por ganancias de capital según metodología del autor. Además se deducen los flujos de las cuentas de ahorro previsional voluntario, que se consideran ahorro privado. Para el período 1995-1997 se tomó el dato del cambio en el Valor acumulado del fondo, por no disponer del dato en el estudio del Holzmann.

Fuente: Banco Central de Chile.

IV.5. Efecto sobre los trabajadores

Los efectos de la privatización son generalmente temidos por los trabajadores, porque normalmente ella viene acompañada de una reducción del empleo en la empresa una vez privatizada, y ello habría ocurrido aparentemente durante la primera etapa del proceso privatizador. En general, el manejo ineficiente previo de la empresa en el ámbito público se refleja, en parte, en la redundancia de trabajadores.

No debe sorprender, entonces, la consecuencia indicada de la privatización, si ella implica el traspaso de la empresa pública ineficiente al sector privado. Sin embargo, esto no ocurrió en el caso de la mayoría de las empresas privatizadas chilenas, especialmente las públicas tradicionales (electricidad, telecomunicaciones, transportes, etc.). Ello porque habían sido manejadas durante varios años previos a su privatización con presupuesto "estricto", administración independiente, y sometidas a las mismas competencia y regulaciones aplicadas al sector privado, lo cual las obligó a reducir el empleo redundante que siempre había existido en ellas. De haber tenido la privatización un efecto empleo, éste fue más bien positivo como consecuencia de la expansión de actividades hecha posible por el mismo proceso. Se ha estimado que incluso habría aumentado, en promedio, en 10% en las diez empresas más importantes privatizadas entre 1985 y 1989, dos años después de su privatización (Larroulet, 1994). Es importante destacar que CODELCO ha estado empeñada en reducir el trabajo redundante para reducir sus costos de producción, pero actualmente enfrenta seria oposición de su personal, que siempre ha actuado en esa empresa como un agente con poder significativo.

Además, los trabajadores de distintas empresas transferidas al sector privado compraron acciones subsidiadas que no sólo les permitieron obtener ganancias de capital y acceder al control parcial de esas empresas, sino también, en al menos tres casos (CHILMETRO, CAP y SOQUIMICH), constituir verdaderos *holdings* respaldados originalmente por su aporte a la privatización.

IV.6 Efectos sobre la tierra y los sectores sociales

Desde la devolución de la tierra al sector privado, en los setenta, 40% de los beneficiarios han vendido: el 50% a los antiguos dueños, el 10% a otros beneficiarios, y el resto a otras personas (profesionales de profesiones liberales no agricultores, en particular); estos últimos, en especial, han contribuido a modernizar significativamente las prácticas del sector.

Las reformas de salud pública han tenido un éxito modesto. Sólo el 26,5% de la población es beneficiaria de las ISAPRE, mientras el resto (64,4%) sigue cubierto por las instituciones estatales, aunque en principio al menos están descen-

tralizadas¹⁷. El mayor obstáculo a la modernización de ese sector ha sido el gremio médico.

Un efecto importante de los esfuerzos combinados de apoyo a la educación privada y a la descentralización ha sido el aumento significativo de la proporción de la educación (de todo tipo) cubierta por el sector privado.

CUADRO 9
 IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO EN EDUCACIÓN
 (%)

Tipo Educación	1980	1987	1997
Total no superior	20,9	38,8	43,7
Media científico-humanista	23,5	44,9	43,6
Técnico-profesional	28,1	67,3	53,3
Superior (sin apoyo fiscal)	23,7*	42,0	52,3

* 1982

Fuente: Compendio de Información Estadística, Ministerio de Educación y T. Castañeda, *op. cit.*

Entre 1973 y 1987, el sector privado construyó más de 420.000 viviendas y los gastos fiscales disminuyeron considerablemente. En 1997, el sector privado construyó 137 mil viviendas sociales, y sólo 444 fueron levantadas por el sector público (Banco Central de Chile, 1998). El sector privado, incluyendo las cooperativas, se ha tornado tan activo y especializado en viviendas económicas que los costos han bajado notablemente.

La experiencia con el nuevo sistema de pensiones ha sido muy positiva. El número de afiliados al nuevo sistema ha alcanzado 5,8 millones, o sea, 38,7% de la población total y ligeramente más del 100% de la fuerza de trabajo. El número de afiliados siniestrados y pensionados de ese sistema ya ha alcanzado a 396 mil. Ha jugado, además, un papel importante en la privatización de empresas estatales, especialmente en el período 1985-89.

IV.7. Efectos sobre la calidad y variedad de productos y servicios

La privatización, ocurrida en un marco de mayor apertura internacional, competencia y mejor regulación, ha permitido diversificar y mejorar la calidad de los servicios. La fuerte competencia y la exportación han obligado a las empresas

¹⁷ Un 9,1% de la población se atiende en forma particular.

a adaptarse en términos de calidad del producto (o servicio) y su diversidad. “Chile, que empezó hace dos decenios a experimentar con la economía de mercado, se ha transformado en el sitio de pruebas en otro ámbito —la fibra óptica, la telefonía móvil, los *switches* digitales y otros avances en telecomunicaciones. Más que en cualquier otra parte, Chile es el sitio de pruebas de cómo tener éxito en telecomunicaciones” (*Journal of Commerce*, diciembre 1, 1995). Después de una fiera batalla, el precio de una llamada *off peak* de Santiago a Nueva York era, en enero de 1996, más barato que las llamadas del mismo tipo en la dirección contraria, y mucho más baratas que las efectuadas desde Buenos Aires a Nueva York (US\$ 0,75 *versus* US\$ 3,0). Aunque la competencia ha reducido márgenes, ha incentivado el aumento rápido de suscriptores (las tasas de penetración o de teledensidad han aumentado desde 5% a sobre 12% desde la privatización, en 1988), y a mayores volúmenes (Guislain, 1997). El sector telecomunicaciones ha introducido nuevos servicios (telefonía móvil, transmisión de datos, competencias tanto en la telefonía de larga distancia como urbana, etc.), y los precios de las llamadas han bajado sustancialmente. ENTEL ofrece más servicios y ha mejorado su atención a su clientela (recepción de quejas, tiempo dedicado a ellas); Laboratorio Chile aumentó sus exportaciones y el número de productos nuevos introducidos cada año (40, después de la privatización, contra 20 antes); IANSA (previamente monopolio) debe competir con el azúcar importado (aunque con banda de precios); se diversificó e invirtió en otros países, etc.

V. ALGUNAS LECCIONES

El proceso de privatización de empresas públicas no estuvo exento de problemas y variadas son las interesantes lecciones que nos ofrece dicho proceso. Dadas las limitaciones de espacio, se destacarán las que el autor considera más pertinentes para el porvenir del proceso chileno en esta área.

V.1. Problemas

i) Varias transferencias de empresas públicas al sector privado sufrieron de falta de transparencia. En particular, responsables aparentes de la privatización de ellas aparecieron entre sus compradores. Ello desencadenó críticas en el sentido de uso de información privilegiada por parte de aquéllos, y también de transferencia subsidiada de la propiedad pública a intereses privados. Si bien esas críticas parecen concordantes con los hechos, nadie ha podido demostrar a ciencia cierta la veracidad de ambas. Hachette y Lüders (1992), si bien encuentran evidencia de “subsidio” en la venta de algunas empresas, no descartan que éste último sea simplemente la consecuencia de la selección de supuestos utilizados para estimar el precio de mercado de la empresa en el momento de la venta, y no una política

deliberada para ayudar a los “amigos del régimen”¹⁸. Además, los mismos autores demuestran que de haber “subsidiado, salieron más favorecidos los trabajadores de las empresas que sus capitalistas”¹⁹. Sin embargo, las observaciones indicadas quedaron ancladas tan profundamente en la mente de los críticos de las privatizaciones hechas antes de 1990, que no se puede descartar que las autoridades de los gobiernos democráticos pos-1989 hayan sido permeadas por ellas y hayan influido en el cuidado y la lentitud de las privatizaciones posteriores (aunque tampoco estas últimas hayan estado exentas de críticas por “falta de transparencia”: por ejemplo, en el caso de EDELNOR).

El doble papel de privatizador y comprador desempeñado por algunas personas ha sido también criticado. La crítica ha mezclado diferentes consideraciones: el ser beneficiados por subsidios establecidos por ellos mismos, el uso de información privilegiada y el mero hecho de desempeñar ese papel. No cabe duda que ese doble rol levanta sospechas automáticas de “mal comportamiento” y el ideal hubiera sido que no ocurriera. Particularmente preocupante es la combinación eventual de uso de información privilegiada y de subsidios. Sin embargo, ha sido difícil demostrar en forma precisa la existencia de este fenómeno, aunque sí, hasta el día de hoy, siguen las sospechas. Como se analizó en el párrafo anterior, no está claro que haya habido subsidios en la privatización de la segunda ronda, cuando se presentó este fenómeno de doble papel (y no los hubo tampoco en la primera). Y, además, se esparció en forma clara la información pertinente, reduciendo la importancia de la información privilegiada. Los claros casos de subsidios con el capitalismo popular no beneficiaron a los responsables de las transferencias de empresas públicas, sino a miles de pequeños accionistas. Finalmente, que algunas personas hayan desempeñado el doble papel, si bien puede parecer poco transparente, no implica necesariamente “mal comportamiento”. Además, puede no ser evitable en la medida en que los profesionales competentes conocedores de las empresas traspasadas, escasos en nuestro medio, designados para la preparación de la privatización pertinente por su capacidad evidente, hayan sido escogidos naturalmente como administradores por los nuevos dueños por la misma capacidad

¹⁸ Es poco probable que la “falta de transparencia” haya afectado significativamente el precio y la distribución de las acciones, ya que las transferencias fueron adecuadamente informadas. Otra estimación del “subsidiado”, sobre la cual se basan las críticas posteriores, se refiere a un supuesto irreal que lo invalida: el conocimiento perfecto del mercado futuro en el momento de la privatización; éste lo induce a utilizar las tasas de rentabilidad que sólo se conocieron *a posteriori*, y una tasa de descuento irrealmente baja (10%) en un momento en el cual predominaban riesgos altos y tasas de interés muy superiores (Marcel, 1989).

¹⁹ El desarrollo del capitalismo popular en Chile, relacionado especialmente con la venta de algunos bancos y de algunas Administradoras de Fondos de Pensiones vinculadas, sí estuvo acompañado de algún subsidio (o bien de carácter crediticio o tributario o ambos). También este aspecto ha sido criticado por ser regresivo. Ello es incorrecto dado que fue una transferencia entre los contribuyentes y los compradores de acciones (o sea, ellos mismos). Sin embargo, esta transferencia puede ser criticada en la medida en que podía no ser la deseable socialmente y por su falta de transparencia.

que los había llevado a ser preparadores del proceso de transferencia y no por tener información privilegiada.

ii) El ritmo de la primera ronda tuvo una secuencia errónea, ya que la mayoría de las enajenaciones se realizaron antes de que las reglas de juego se definieran con claridad y/o el marco regulador (especialmente, para el sector financiero) estuviera sólidamente instalado y en el contexto de una economía todavía bastante inestable. Además, la venta a plazo durante esta ronda fue desastrosa. Dado que la participación mayoritaria en empresas en proceso de transferencia se podía obtener con la combinación de un pequeño pago al contado y un crédito (subsidiado)²⁰ garantizado por las propias acciones que se compraban, se crearon negocios con un alto nivel de endeudamiento dominados por conglomerados financieros, sujetos a riesgo moral. La recesión de principios de los 80 precipitó la insolvencia de esas empresas y grupos, y por ende la crisis financiera que no hizo más que profundizar la recesión en curso.

V.2. La importancia del marco y de las otras reformas

De poco habría servido traspasar empresas estatales al sector privado si, simultáneamente, no se les aseguraban incentivos, accesos a mercados nacionales y extranjeros, y respeto por la propiedad privada. Es probable que el efecto de las privatizaciones, en ausencia de esos cambios simultáneos, hubiera sido el de incrementar por una vez la tasa de crecimiento, por mejoramiento de la eficiencia interna de las empresas, sin consecuencias positivas posteriores. La apertura externa estimuló la competencia, redujo el costo de cambios tecnológicos altamente necesarios y abrió la posibilidad de financiamiento adicional al ahorro interno.

Probablemente el aspecto más destacado del proceso, por sus repercusiones positivas, fue la combinación (sincronizada) de la venta de las empresas públicas tradicionales y reprivatizadas (1984-89) con la mayor liberalización y severa regulación del mercado de capital, la búsqueda de novedosas formas de reducir la deuda externa y el desarrollo del nuevo sistema de pensiones, todo ello dentro de un marco macroeconómico más estable. Estas fuerzas se reforzaron mutuamente.

Esta lección no debería perderse. La fortaleza futura del sistema de pensiones depende de nuevas oportunidades de inversión. El mercado chileno de capital, a pesar de su dinamismo, sigue siendo reducido. La ventana externa es, sin duda, conveniente. Pero aun superior es la interna, donde existen oportunidades excelentes que actualmente aún están vedadas a las AFP y sector privado, en general:

²⁰ Ese subsidio parecía compensar por los precios “más altos” recibidos por el gobierno por las acciones de las empresas estatales; sin embargo, aumentaba el riesgo de reversión del proceso de privatización, lo cual ocurrió algunos años más tarde.

las empresas sanitarias, CODELCO²¹, ENAP, Banco del Estado, etc. Su manejo actual indica que son posibles de obtener tasas razonables de rentabilidad en esas actividades. Este hecho, que ha sido motivo para que algunos grupos ligados al sector público justifiquen su permanencia como empresas estatales, lo es más bien para que sean privatizadas, pero que lo sean de manera tal que se le dé oportunidad para intervenir al capitalismo institucional, popular y laboral (siempre que exista un paquete controlador). Ello es también válido para las concesiones.

El deseo de privatizar empresas públicas ciertamente puede obedecer a afanes ideológicos; lo contrario, también. Pero, si el afán ideológico es acompañado de resultados muy positivos para el bienestar nacional, como los analizados en la sección anterior, los temores de la privatización no se justifican. En la medida en que se puedan esperar resultados positivos de futuras privatizaciones, hechas con cuidado y debidamente reguladas, el afán ideológico de mantenerlas públicas tiene un COSTO de bienestar para la sociedad. Ese costo se expresa en términos simples; menos camas de hospital y atenciones de salud, menor calidad y cobertura de la educación, etc.

La responsabilidad de la empresa pública frente a su dueño, que es cada chileno, es la de ser eficiente. Esa responsabilidad es tanto frente a la eficiencia asignativa como a la interna. Sus destinos no pueden ser apropiados por grupos de poder (partidos políticos, ministerios, sindicatos, proveedores) en detrimento de la sociedad. De permanecer la empresa en el ámbito público, debe velar por ese objetivo. A veces, éste va a implicar reducción de personal (ENACAR, CODELCO, EMPORCHI, etc.). No puede soslayarse esta decisión y mientras más pronto se tome, menor será el costo para la sociedad, condicionado a medidas complementarias de ayuda a la reasignación de trabajo, y/o compensación laboral. En el caso de ENACAR, era más barato desahuciar al trabajador pagándole el valor presente de todos sus ingresos esperados de haberse mantenido en la empresa hasta su jubilación, que mantenerlo trabajando en la empresa.

El intentar mejorar la eficiencia de cualquier empresa puede, por tanto, requerir una disminución del personal. Ello implica que la privatización *per se* no causa desempleo, sino la corrección de ineficiencias previas, corrección necesaria para maximizar el uso de recursos escasos y la tasa de crecimiento de la economía. Las privatizaciones, de hecho, más bien estimulan el empleo.

V.3. Algunos aspectos críticos

i) La regulación es un imperfecto sustituto de la competencia. No puede haber regulación perfecta; existen dificultades técnicas, de acceso a información, cambios tecnológicos e institucionales y, además, los riesgos de captura (tanto del

²¹ Debe recordarse que CODELCO es a la actividad chilena lo que las treinta empresas más grandes de los EE.UU. son a la actividad de ese país.

regulador como del regulado) son ciertos. Es importante, por lo tanto, asegurar en la fase preparatoria de la privatización las mejores condiciones posibles de competencia. Desde este punto de vista, es probable que la desmembración de la ENDESA tradicional (antes de 1985) haya sido insuficiente, dado que se traspasaron a la nueva ENDESA generación, transmisión y todos los derechos de agua originales; además, merece reparos que se haya efectuado la privatización de ENTEL y CTC en un marco de monopolio de las llamadas de larga distancia nacionales e internacionales, y que CTC no haya sido fraccionada, al margen de habersele prohibido participar en otras aventuras, como la telefonía celular (ver capítulo 5).

ii) Merece reparos también vender una empresa pública nacional a otra empresa pública extranjera. Ello ciertamente no ocurrió en las privatizaciones originales de los ochenta, pero sí posteriormente (Iberia, Telefónica Española y Endesa España). Es, simplemente, una incongruencia. Se privatiza para evitar los problemas típicos de la empresa pública, y ellos son idénticos en cualquier parte del mundo. Se privatiza para aumentar la eficiencia, reducir los problemas de agencia, de captura del regulador por presiones políticas y del *rent-seeking*. Todo esto se ha dado con esas empresas²². Esas experiencias han dejado una moraleja clara.

iii) La experiencia privatizadora chilena de los setenta mostró que la combinación de: a) vender a plazo con financiamiento blando estatal; b) permitir la creación de conglomerados, basados en instituciones financieras que financiaban con créditos relacionados la compra de otras empresas en proceso de privatización; c) permitir un alto endeudamiento; y d) todo ello dentro de un marco regulador que incentiva el “riesgo moral o de abuso”, es muy explosiva. Es una combinación que construye un andamio financieramente endeble y reduce el grado de competitividad de todo el sistema, además de ser concentradora de capital. Esos temas están tratados detalladamente en el capítulo 9.

iv) La diseminación amplia de la propiedad con capitalismo popular, laboral e institucional fue bienvenida por distintos motivos. Sin embargo, facilitó la creación de otros conglomerados (ENERSIS) y la toma de control de ENDESA por ENERSIS con impactos discutidos y tal vez discutibles sobre la integración vertical de la industria eléctrica (ver capítulo 5). Si el capitalismo popular va acompañado de licitación de paquetes controladores, no tiene por qué producir los mismos efectos. La diseminación amplia de la propiedad puede ser condición necesaria para que se presente el problema de agencia, pero no es suficiente por la existencia

²² Sin embargo, esta reflexión pierde validez práctica en Chile en la medida en que esas empresas extranjeras sean privatizadas en sus respectivos países (Endesa España y Telefónica Española lo están casi totalmente en el momento de escribir este capítulo, pero no lo estaban cuando se efectuaron las transacciones).

de riesgos de captura y riesgo profesional que condicionan el comportamiento de los agentes frente al principal diseminado. Es probable que éstas sean las razones para explicar el manejo eficiente de los dos grandes bancos vendidos con capitalismo popular (Chile y Santiago). La participación de las AFP en privatizaciones futuras puede frenar la venta de paquetes controladores, o viceversa²³. Esto no debería presentar mayores dificultades prácticas, sin embargo, por las dificultades intrínsecas que tendría el eventual 50% restante, con propiedad difusa, para organizarse y representar un desafío en el control de la empresa, aunque el problema lo tendrían las AFP para organizar un grupo contralor.

v) La experiencia chilena indica también que el modo de privatización escogido no puede impedir *ex post* la concentración de la propiedad. O sea, no puede resolver simultáneamente TODOS los problemas: eficiencia, fiscal, distributivo, social, etcétera. ¡Tampoco lo puede la empresa pública! La concentración no es una consecuencia necesaria ni única de los modos escogidos de privatización. ENDESA, cuya propiedad fue muy diseminada, representa tal vez un buen ejemplo de los defectos y limitaciones provocados por la diseminación hasta que, en 1990, ENERSIS tomó el control de ella. En el caso de CHILMETRO, a pesar de ser vendido a una multitud de pequeños accionistas, *de facto*, tuvo un grupo contralor desde el principio, el de Acciones B (Chispas). En relación a este caso, no se puede descartar la hipótesis de que gran parte de los problemas surgidos a raíz del caso Chispas se habrían evitado con una definición más transparente, en el momento de la privatización, de la amplitud y duración de los derechos de los administradores.

vi) Haber incluido CODELCO y ENAP en la Constitución fue ciertamente un error parecido al cometido por el gobierno mexicano con PEMEX. Los contratos de asociación son una respuesta adecuada en un marco de segunda mejor alternativa. Sin embargo, la ley 19.137 no tenía por qué excluir a los minerales de reposición de la posibilidad de asociación.

Sin embargo, los problemas que hoy se presentan eran de difícil anticipación en el momento de la privatización. *A posteriori*, no cuesta mucho demostrar lo contrario.

VI. HACIA ADELANTE

En 1998, el Estado todavía controlaba la producción de, aproximadamente, el 9% del valor agregado del país, una cifra muy alta en términos internacionales (ver Introducción); controlaba 38 empresas cuyos activos tienen un valor de

²³ La ley establece que los fondos de pensiones no pueden invertirse en sociedades en las cuales una persona, directa o indirectamente a través de personas relacionadas, posee más del 50% de las acciones...

mercado que bordea los US\$ 23 mil millones; entre otras, CODELCO, que ha sido valuada ella sola entre US\$ 8 y 18 mil millones (!). Tomaremos el valor de US\$ 10 mil millones para efectos de comparaciones presentadas en el Cuadro 10.

El Cuadro 10 presenta diferentes comparaciones. La columna (2) presenta los ingresos fiscales recibidos por concepto de privatizaciones durante los períodos indicados; están expresados en dólares de EE.UU. de 1990. La significancia de esos valores como porcentajes del PIB de 1990 está en la columna (1). Los resultados indican i) que el mayor esfuerzo privatizador se hizo en el período 1984-1989, y ii) que ese esfuerzo se ha reducido considerablemente desde 1990. Esta conclusión, sin embargo, sólo tiene sentido en la medida en que hayan quedado activos que privatizar después de 1989. La respuesta está dada en las líneas y columnas siguientes del mismo cuadro.

Las líneas siguientes indican que, a diciembre de 1998, o sea ocho años más tarde, quedaban activos equivalentes a US\$ 14,0 mil millones en las empresas públicas, y US\$ 25,5 mil millones en infraestructura. Para comparar lo efectivamente privatizado hasta el día de hoy con los activos públicos indicados, se estima el valor presente del ingreso anual recibido por privatizaciones desde 1974, en dólares de EE.UU. del año 1990, y actualizados a una tasa de 5%, que representa el aumento anual promedio supuesto de productividad considerado para todas las empresas privatizadas²⁴. Estos valores aparecen en la columna (3) del cuadro. Se compara este valor obtenido con el valor de los activos de las empresas públicas remanentes, también expresado en dólares de EE.UU. de 1990 —(columna (4)—, y con el total estimado para los activos públicos que incluyen un valor estimado, pero muy castigado, de la infraestructura no concesionada —columna (5)²⁵.

Las conclusiones que arroja este cuadro son complejas, tanto por lo que se muestra como por lo que no se muestra, y deben hacerse con cautela, dado que la valuación de CODELCO se puede prestar a equívocos (más que la de infraestructura).

Las comparaciones presentadas indican que el porcentaje privatizado es modesto en comparación con los activos públicos disponibles. Desde un punto de vista tradicional, o sea de considerar la empresa pública como el activo privatizable, sólo un 38,8% de ella ha sido privatizado desde 1974, y apenas 6,9% en los últimos ocho años. En un marco más amplio de análisis, la situación es aún más dramática: sólo 16,2% se ha privatizado, a pesar de los supuestos escogidos que

²⁴ Esto representa una aproximación al valor que tendría el capital privatizado de las empresas pertinentes hoy día. Obviamente, esto conlleva una subvaluación de su verdadero valor actual por las expansiones que han hecho entre el momento de la privatización y hoy, pero son expansiones que no fueron "privatizadas" en su tiempo.

²⁵ J. E. Errázuriz estimaba en 1994 que el valor del capital fijo alcanzaba en Chile el equivalente de US\$ 50 mil millones. Deduciendo el capital de las empresas no privatizadas, queda una cifra superior a los US\$ 25 mil millones, cifra retenida aquí para propósitos de comparaciones. Dado que no incluye la inversión pública en capital fijo hecha desde entonces, esta cifra está probablemente subvaluada.

CUADRO 10
 ACTIVOS PRIVATIZADOS Y ACTIVOS PÚBLICOS

Períodos	% del PIB de 1990 (1)	US\$ millones de 1990 (2)	Valor % presente (3)	Activos públicos	
				(4)	(5)
1974-1983	4,3	1.296	3.383	18,7	7,8
1984-1989	5,0	1.507	2.394	13,2	5,5
1990-1998	3,6	1.320	1.255	6,9	2,9
TOTAL	12,9	4.123	7.032	38,8	16,2
Activos en empresas públicas (fines de 1998)		14.000		61,2	32,1
Infraestructura		25.500			51,7
		43.623		100,0	100,0

tienden a sesgar hacia arriba estos porcentajes. Si se eliminan los activos vendidos durante el primer período por corresponder a activos “tradicionalmente privados”, la importancia de la privatización realizada hasta ahora se reduce de 33,4% de los activos de empresas públicas a sólo 17,4%.

Sin embargo, ¿es lo privatizado realmente tan poco importante? Primero, la influencia de la privatización no se puede medir únicamente con estos porcentajes, como se ha discutido en la sección de los impactos. Segundo, si deja a CODELCO afuera de la base de comparación, los resultados son bien diferentes y arrojan cifras coherentes con un esfuerzo más contundente. Si a ello se agrega lo que no se ha medido aquí, o sea el valor actualizado de los activos privatizados en las áreas sociales y las concesiones (asociación), el esfuerzo privatizador aparece aún más notorio, especialmente aquel del período 1974-1989. Pero sigue siendo correcto afirmar que existen todavía muchos activos en manos del sector público.

¿Qué hacer con esos activos? ¿Deben privatizarse o no? El problema central es una combinación de falta de definición del ámbito gubernamental, del significado de Estado subsidiario y de aparente olvido del costo alternativo “social” de mantener estos activos en el sector público, especialmente por parte de grupos políticos que quieren darle importancia a lo social. Ello aparece como una incongruencia. El haber privatizado relativamente poco durante 8 años no es por falta de activos públicos a privatizar, sino por falta de voluntad política para ha-

cerlo. Sin embargo, la voluntad política no cae como maná del cielo. Hay que ganarla. Para autoridades que miran hacia el futuro, el peso del pasado no puede ser la única consideración.

Las justificaciones para privatizar las empresas públicas son muchas. Han sido analizadas detalladamente por distintos autores (Vickers y Yarrow (1998), en el contexto chileno, Hachette y Lüders, 1992 y Hachette, 1994, etc.) y la importancia de algunos de ellos es reconocida por personeros de este gobierno (por ejemplo, Bitrán y Sáez, 1994). La imposibilidad práctica de privatizar en ocho años no es suficiente argumento para no privatizar, aun en el caso de CODELCO. Estas empresas han tenido un rodaje durante muchos años dentro de un marco cercano al del sector privado. Otros países han privatizado empresas de mucho mayor tamaño en menos de cuatro años con un congreso inicialmente en contra (el caso de Telebrás, en Brasil). La regulación adicional requerida para enfrentar los problemas derivados de monopolios naturales tampoco necesita 8 años para ser preparada para su privatización. Hacia adelante, con la excepción de algunos pequeños activos en EFE y ENAP, no quedan monopolios naturales no regulados; las sanitarias ya tienen la suya (desde hace tiempo).

Independientemente del peso asignado a cada justificación, queda la importancia del uso de los fondos obtenidos de su privatización. Se argumenta, por ejemplo, que si son eficientes y rentables, para qué privatizarlas. ¿Quizás se ha resuelto el problema de agencia? Tanto mejor para la sociedad (aunque esto es muy poco probable, y si es un hecho, no es probable que sea duradero, de acuerdo a la abrumadora experiencia mundial²⁶). Pero éste no es el único punto pertinente. El uso de los recursos obtenidos de la privatización sí lo es comparado con el uso que se da actualmente a los flujos obtenidos de las empresas públicas. La venta de CODELCO y las demás permitiría al gobierno comprar activos para generar flujos que podrían ser *earmarked* para lo social (educación y salud). Esos flujos depositados en un fondo administrado en forma mixta por ambos sectores (privado y público) generarían ingresos que permitirían financiar gastos en las áreas mencionadas (US\$ 2.300 millones, el equivalente de lo gastado en salud hoy por el sector público).

De llevarse a cabo las privatizaciones de los activos remanentes, el Cuadro 11 resume las características claves de ellas y, a manera de ejemplo, su modo de privatización recomendable. Sin embargo, la privatización de cada empresa es un caso que debe ser analizado en forma individual a la luz no sólo de sus características propias sino también de las del mercado del producto o del servicio en el momento escogido para su privatización. Las características del mercado de capital serán también determinantes para elegir el modo más apropiado de su traspaso al sector privado.

²⁶ La decisión contemporánea de reducir el personal de CODELCO en 600 trabajadores, siendo un acto valiente, es también un indicador de la existencia de algún grado de ineficiencia interna.

i) ¿Qué hacer con CODELCO, ENAP y el Banco del Estado?

¿Es CODELCO una industria eficiente? La pregunta más pertinente es si puede ser aun más eficiente. Importantes esfuerzos actuales en tal sentido no pueden evitar que se presenten los problemas de agencia representados por la composición de su directorio, la selección de su personal y el poder de los sindicatos. Su organización actual tiende a reducir los problemas nacidos de la heterogeneidad de sus condiciones de costo y conspira contra un comportamiento eficiente de cada una de las partes; la rentabilidad “promedio” no es un buen argumento para amparar ineficiencias en alguna sección.

Hay suficiente experiencia acumulada para organizar eficientemente su privatización, establecer los resguardos necesarios, calibrar mejor las regulaciones eventualmente necesarias y sustituir las fuentes de financiamiento militar. Tampoco se puede argumentar que la mayoría de la nación está en contra: no ha votado al respecto presentando la alternativa²⁷. Ni puede ser la empresa capturada por sus sindicatos; ellos no representan los intereses de los chilenos que los han estado subsidiando por años. ENAP también es privatizable, al menos en gran parte. El camino optado por las autoridades actuales así lo indica al preparar la privatización parcial de SIPETROL, una de las filiales de la empresa. La separabilidad de funciones y su filialización le dan flexibilidad para ello.

El caso del Banco del Estado se ha discutido muchas veces (ver, por ejemplo, Hachette, 1994) y su permanencia en el área estatal no tiene base sólida. Las razones de su creación han sido ampliamente sobrepasadas por la modernización de la institucionalidad chilena, mercado financiero incluido. Ha demostrado, además, incapacidad para adaptarse a la modernidad y a la competencia; por ejemplo, sus aventuras en operaciones de *leasing* y de agencia de valores fueron efímeras. Sufre de elefantiasis, y si no fuera por el aporte gratuito de la Cuenta Única Fiscal y el subsidio recibido por las cuentas de ahorro, no podría sobrevivir sin pérdidas. Se recomienda, por lo tanto, licitar el manejo de la Cuenta Única Fiscal en el sector bancario comercial y lo que quedaría del banco, al mejor postor (la red nacional de oficinas, modernizada, con sus cuentas de ahorro, tiene valor; lo demás, poco o ninguno). Cualquier persona o institución privada puede manejar la cartera de papeles del Banco Central, la otra función rentable. El precio obtenido de la venta podría reforzar el patrimonio del Banco Central²⁸.

La eventual privatización parcial de SIPETROL levanta, sin embargo, una nueva interrogante. Esta empresa está enfrascada en exploración y explotación en países extranjeros. ¿Tiene sentido que el gobierno chileno esté envuelto en operaciones mercantiles y productivas en el extranjero, sobre todo si ello no lo releva del objetivo para el cual fue creado? (CODELCO también cae en esta cate-

²⁷ Un análisis más detallado se encuentra en Lüders, 1992, y Hachette, 1994.

²⁸ Agradezco las sugerencias de Andrés Passicot y de Rossana Costa en relación a este tema del Banco del Estado.

CUADRO 11
REESTRUCTURACIÓN, REGULACIÓN Y MÉTODOS DE PRIVATIZACIÓN

Empresa	Reestructuración	Regulación	Método
Sector Minero Extractivo			
ENAP	Refinerías (Petrox, XRVF) Enalco (almacenaje y oleoductos)	- monopolio natural	Licitación §(exclusión de refinerías)
CODELCO	exploración, explotación 4 divisiones extractivas	-	§ § Licitación 50% + capitalismo popular y laboral
ENACAR	Codelco - Tocopilla Codelco - Nuevas Minas	sector eléctrico -	Licitación -
CARVILE	cierre parte no rentable § §	-	Licitación resto § §
Otros			
Empresas sanitarias	separación por región agua (oferta) distribución	- monopolio natural	Licitación Licitación + capitalismo popular
Sector Eléctrico			
Colbún	-	régimen general	Licitación (Endesa y Chilgener participaciones minoritarias)
EDELNOR	generación, transmisión	régimen general monopolio natural	§ §
EDELAYSÉN (Derechos agua)		§ § o impuesto por los no usados o medrado	§ -
(Generación)	aumentar competencia en sector		
Sector de Telecomunicaciones			
Televisión Nacional	-	§ §	§ §
Sector de Transporte			
EFE	vía transporte	monopolio natural -	Licitación+derog. exigencia mantención vía + reestructuración peajes caminos
Metro	vía administración transporte	monopolio natural - -	- Licitación §
Transcontainer	-	-	Licitación
Varios			
Banco del Estado	cuenta fiscal servicio mediana y pequeña empresa servicio zonas apartadas resto	- - - -	Licitación Licitación Licitación + subsidio (2) -
Correos	-	-	Licitación
FAMAE, ASMAR y ENAER	-	-	Licitación
Polla	-	-	Licitación
Zona Franca	-	-	Licitación
TRANSMARCHILAY	-	monopolio + subsidio	Licitación

ría.) La respuesta sólo puede darse a la luz de la definición de las funciones del Estado.

ii) Se espera que las empresas sanitarias sigan los caminos de EMOS y ESVAL y que la experiencia inicial haga aumentar el porcentaje de presencia del sector privado en ellas. CORFO planea vender el 51% de ESSAL y ESSEL, y el 35% de EMOS y ESSBÍO durante el año 1999. El proceso de venta de la primera y la tercera ya ha empezado.

iii) La infraestructura, puertos y aeropuertos tiene potencial para concesiones discutidas en el capítulo 6 de este libro. La lentitud en mejorar la eficiencia de los puertos es preocupante en una economía dependiente de las exportaciones, dado que frena su competitividad. Ha faltado financiamiento y mejor operación; el sector privado ha participado poco por falta de los incentivos pertinentes; ello ha repercutido en el límite en un cuello de botella, especialmente en la V y VII Región (Banco Mundial, 1995). Pueden generarse concesiones por terrenos o edificios existentes dentro de las jurisdicciones de los aeropuertos.

Los caminos secundarios necesitan inversiones urgentes; el retraso en esa área puede ser la consecuencia, además de la escasez de recursos, de la subvaluación de los beneficios de dichos caminos en la evaluación tradicional de esos proyectos. Pero ellos no se prestan para que el sector privado invierta en los mismos por el alto costo de transacción que implicaría su manejo privado. Es, por tanto, importante acelerar las concesiones de otras infraestructuras para concentrar más recursos en este tipo de infraestructura.

No se pueden descartar concesiones en obras de riego; es probable que la importancia de la inversión en esas obras aumente como consecuencia de las promesas hechas al sector agrícola para que acepte el MERCOSUR y la rebaja unilateral de aranceles. La Ley de Promoción de Riego 18.450 parece haber favorecido la inversión en rehabilitación y mejoramiento bajo licitación. Sin embargo, la cuestión es si, desde el punto de vista de rentabilidad social, existe o no subinversión en nuevas obras de riego medianas y mayores.

La investigación agrícola, parte importante del *research and development*, parece estar rezagada en Chile. Es probable que gran parte del problema sea la falta de una política clara y coherente que ha afectado el Sistema Nacional de Investigación Agrícola (SNIA) (público, mayormente), y que no ha inducido a la industria agrícola (privada) a integrarse activamente. El sector privado ha preferido importar nuevas tecnologías antes que generarlas internamente. Esto, justificado por consideraciones de costo-beneficio, es hoy limitante para asegurar la mayor competitividad del sector agrícola. Es necesario innovar, y para ello, invertir en investigación.

Se justifica ampliamente que el sector público siga siendo un actor importante en esta área. Pero el sector privado debe estar presente en forma creciente. Se deben explorar nuevas opciones para estimular la participación de agricultores y exportadores; por ejemplo a base de grupos (Banco Mundial, 1995). Impuestos sobre productos con contrapartida aportada por el gobierno han permitido

crear fondos exitosos para la investigación de la industria rural en Australia. Aportes voluntarios de productores nacionales con fondos de contrapartida del gobierno podrían ser considerados aquí; la SNA (Sociedad Nacional de Agricultura) debería liderar estos esfuerzos. Urge aumentar la inversión y actividad privada en esta área. La experiencia australiana indica que la participación del sector privado de ese país ha mejorado la capacidad de investigación y que apoya, en las circunstancias correctas, un programa balanceado de todo el espectro investigativo (Banco Mundial, 1995). Para hacer más atractiva la inversión privada en esta materia, la universidad y el INIA (Instituto de Investigación Agropecuaria) deberían concentrar sus esfuerzos en investigación básica y formación, mientras que las empresas privadas, en la investigación aplicada.

VII. CONCLUSIONES

No se ha hecho historia, sino sólo se han revisado algunos aspectos importantes de un proceso empezado en 1974, vigoroso en los ochenta, y aparentemente abortado en los noventa.

¿Cuál es la justificación de la presencia del gobierno en las empresas actuales, al margen del concepto tautológico de ser ellas estratégicas, o de que las condiciones no se han dado aún para ser traspasadas? Si la argumentación en el ámbito interno no parece suficiente para convencer a las autoridades, deben analizarse cuidadosamente las nuevas experiencias y argumentos que han justificado el vigoroso proceso actual de privatización en el mundo. Ellos (los argumentos) han ido cristalizando con la experiencia creciente y la acumulación abrumadora de nuevas experiencias en distintos países del mundo; en particular, en los ex socialistas, y también en las economías de Europa Occidental de corte capitalista, donde ideologías socialistas o distintas de ellas pero renuentes a la privatización han ido revisando sus puntos de vista y han privatizado, a pesar de sus promesas electorales en contra.

El esfuerzo científico ha enriquecido la discusión en estas áreas: ha permitido profundizar nuevas teorías; confirmar hipótesis disponibles en los setenta, al principio de la revisión que el mundo ha hecho al respecto; acumular evidencia empírica que confirma o rechaza teorías disponibles y conocer resultados de programas complejos de privatización, basados en modalidades variadas e insertados en diferentes marcos institucionales.

Presidentes de trayectoria intervencionista y estatista han hipotecado su capital político para llevar a cabo en América Latina profundas transformaciones en el área estatal para reducir sus déficits y mejorar la productividad de sus servicios. Han osado recurrir a privatizaciones de empresas gigantescas (Telebrás en Brasil, telecomunicaciones en México, YPF en Argentina) y a preparar la privatización, aunque sea parcial, de sectores que en sus respectivos países siempre habían sido considerados como “estratégicos”.

Chile, en esa perspectiva internacional, está rezagado.

A la luz de la tendencia que traía a fines de los 80, también está rezagado.

Y también lo está a la luz de la razón y experiencia.

¿Por qué? Se argumenta la falta de legitimidad política de las privatizaciones hechas por el gobierno militar y su falta de transparencia (Bitrán y Sáez, 1994, p. 366), que la regulación de los monopolios naturales fue imperfecta y que debería haberse esperado diseñar una mejor para efectuar las privatizaciones. Y se acepta, como gran cosa, que “algún grado de privatización podría jugar un rol en mejorar la eficiencia y en movilizar ahorro hacia inversiones en esos sectores para su modernización y expansión” (Bitrán y Sáez, 1994, p. 367).

La demora tiene un costo, así como probablemente el de la regulación actual. ¿Cuál es mayor? La discusión de la regulación de las sanitarias partió antes de 1990, y sólo recién hoy se empieza a privatizar. ¿Cuál ha sido el costo social de este retraso, costo relacionado con el valor presente del flujo de beneficios sociales de la inversión no hecha en esos sectores y del aumento posible en su eficiencia? El momento oportuno para privatizar es difícil de elegir en el plano económico. No puede ser utilizado como argumento para postergar *sine die* el proceso: le falta transparencia.

Pero si el Estado decide mantener empresas públicas, tiene la obligación, en una sociedad democrática, de ser un ejemplo de eficiencia interna y asignativa; ello supone que les debe aplicar las mismas reglas de juego aplicadas al sector privado, incluyendo las regulaciones. Esto supone mayor transparencia. Además, dado que son públicas, o sea de todos los chilenos, implica entregar mayor acopio de información relevante e indicadores de competencia, eficiencia, salarios comparativos, etc.; todas ellas deberían tener el mismo *status* y ser controladas por el mismo ente, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). Los directorios de dichas empresas deberían tener representantes del sector privado para reducir el problema de agencia.

Un cambio democráticamente deseado de responsabilidades públicas (o de su grado) requiere no sólo un cambio en el destino de los flujos anuales de ingresos y gastos fiscales sino también en el *portfolio* de sus activos y pasivos. Ello implicará privatizar algunos activos para generar otros. Pero un cambio de tamaño del gobierno requiere o bien financiar gastos corrientes con ventas de activos, o bien regalar el patrimonio público (a nacionales, obviamente). Alternativamente, el gobierno podría invertir los fondos obtenidos de las ventas de activos en un fondo, cuyo flujo de ingresos financiaría gasto social, manejado conjuntamente por los sectores público y privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizenman J., 1998, "Privatization in emerging markets", Working Paper 6524; National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Banco Central de Chile, 1998, *Boletín mensual*.
- Banco Mundial, 1995, *Chile, Estrategia para Elevar la Competitividad Agrícola y Aliviar la Pobreza Rural*, Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bitrán E. y E. Saavedra, 1993, "Privatizaciones, regulación y promoción de la competencia", en *Privatizaciones, Regulación y Competencia*, Quinto Seminario-Taller "Modernización del Estado", Proyecto Chile, MIDEPLAN y PNUD.
- Bitrán E. y R. Sáez, 1994, "Privatization and Regulation in Chile", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Castañeda T., 1990, Para Combatir la Pobreza, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL, 1998, *El Pacto Fiscal*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- CODELCO, *Annual Report*, 1996 y 1997.
- Corbo V., R. Lüders y P. Spiller, 1997, "The Foundations of Successful Economic Reforms: The Case of Chile", mimeo.
- Galal A., L. Jones, P. Tandon e I. Vogelsang, 1994, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, New York: Oxford University Press.
- Guislain, 1997, "The Privatization Challenge", The World Bank, Washington D.C.
- Hachette D., 1994, "Privatización: Un proceso inconcluso", en F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- 1998, Ahorro Privado en Chile Cuadernos de Economía, 35, 104, pp.3-48.
- Hachette D. y R. Lüders, 1992, "La Privatización en Chile," CINDE.
- R. Lüders y G. Tagle, 1993, "Five cases of privatization in Chile", en M. Sánchez y R. Corona (eds.) *Privatization in Latin America*, ITAM e Inter-American Development Bank, México y Washington D.C.
- Hart O., A. Shleifer y R. Vishny, 1997, "The proper scope of government: Theory and applications to prisons", *Quarterly Journal of Economics*.
- Kikeri S., J. Nellis and M. Shirley, 1992, *Privatization: The lessons of experience*, The World Bank, Washington D.C.
- La Porta R. y F. Lopez-de-Silanes, 1997, "The benefits of privatization", Working Paper 6215, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Larroulet C., 1994, "Efectos de un programa de privatizaciones: El caso de Chile, 1985-1989", *Estudios Públicos*, 54, otoño.
- Loayza N. y L. Palacios, 1997, "Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean", mimeo, The World Bank, junio.
- Lora E., 1997, "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., febrero.

- Lüders, R., 1992 La imprescindible modernización de CODELCO: Un enfoque económico”, mimeo, Instituto de Economía, PUC.
- Marcel, 1989, “Privatización y finanzas públicas. El caso de Chile, 1985-1988”, *Colección Estudios*, 26, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Santiago, junio..
- Sader E., 1993, “Privatizing public enterprises and foreign investment in developing countries, 1988-1993”, Foreign Investment Advisory Service Occasional paper 5, Banco Mundial, Washington D.C.
- Shleifer A., 1998, “State versus private ownership”, Working Paper 6665, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Van der Krogt, A. W., 1996, *Service Development in Less Developed Countries*, Tinbergen Institute Research Series, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Vickers J. y G. Yarrow, 1998, *Privatization: An Economic Analysis*, Londres: MIT Press.
- Wisecarver, D., 1992, *El Modelo Económico Chileno*, ICEG, San Francisco, EE. UU.
- World Bank, 1995, *Bureaucrats in Business*, New York, Oxford University Press. ●



Capítulo 5

Regulación Económica en Chile: La Opción por un Enfoque No Estructural

RICARDO PAREDES M.



RICARDO PAREDES M. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de California. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
Email: rparedes@decon.facea.uchile.cl

Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Alejandro Jadresic, Felipe Morandé y Rodrigo Vergara; la eficiente ayuda de Pablo Rivas M. y el financiamiento parcial de Fondecyt, proyecto 1950318. Los errores que persistan son de mi exclusiva responsabilidad

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas implementadas en Chile en materia de regulación económica no han tenido la misma difusión que las reformas macroeconómicas de mediados de los años 70. Sin embargo, estas reformas han repercutido en las bases más profundas de la estructura económica, lo que ha sido importante no sólo porque han perdurado en el tiempo y en gran medida han sido seguidas en otros países, sino porque, en materia de regulación, la práctica de alguna manera lidera los avances teóricos, y eso hace del caso chileno un tema de estudio obligado para investigadores y políticos. Por cierto, las lecciones que se pudieran derivar de un caso de estudio tienen que tomarse con cuidado. No basta un conjunto de leyes para que se afecten las conductas de la manera que el legislador desea. Tampoco las leyes se determinan en forma absolutamente exógena, sino que muchas instituciones harían más sutiles que las reformas que analizamos en este trabajo pueden tener una mayor importancia en el desarrollo de los sectores. No obstante, mucho de la institucionalidad en Chile se ha ido generando y se ha ido asimilando con las reformas —entre otras legales— que describimos en lo que sigue¹.

La secuencia de reformas en regulación en Chile se inició con un conjunto de medidas que situaron al Estado en un rol menos interventor en materia productiva, focalizándolo en los aspectos de regulación antimonopolios. En esta fase, que ocurrió entre 1974 y 1980, lo central fue entregar una clara señal en el sentido de que lo que se estaba realizando tenía una motivación económica, era consecuente y sería irreversible; es decir, no dependería de las condiciones externas, de las presiones de grupos ni de la sensibilidad del ministro de turno. Seguidamente, a comienzos de los años 80 se realizaron una serie de reformas legales e institucionales en sectores caracterizados históricamente como monopolios naturales. Se reformaron las leyes de telecomunicaciones, de electricidad, de bancos, de sociedades anónimas y se reestructuraron las empresas estatales para abordar ciertos problemas de la organización industrial. La tercera etapa fue la privatización de las empresas tradicionalmente consideradas monopolios naturales, lo que se inició en la segunda mitad de la década de los 80.

La descripción del proceso de reformas en regulación es una tarea que puede enfocarse de distintas maneras. Desde luego, una serie de trabajos han abordado aspectos puntuales de la regulación, como por ejemplo el análisis de los problemas de transmisión eléctrica, de los derechos de agua y de la reciprocidad aérea. Sin duda, esa visión es útil, pero al centrarse en los problemas existentes, genera una visión que adolece de perspectiva y termina por listar otros problemas que sesgan la visión de conjunto y reducen su relevancia. Además, esta visión termina siendo muy poco práctica, pues descubrir errores en regulación *ex post* es simple y no se orienta a alternativas de acción.

¹ Stone, Levy y Paredes (1996) estudian empíricamente la importancia de factores institucionales por sobre los legales en el caso de Chile.

El propósito de este trabajo es realizar una descripción y evaluación global de los principales aspectos regulatorios que caracterizan globalmente la economía chilena desde mediados de los 80. La descripción se basa en aspectos generales, que cruzan distintas industrias y permiten tener una idea global del funcionamiento de las industrias en Chile. El trabajo incluye seis secciones, aparte de esta introducción. En la segunda sección se describen los cambios estructurales más importantes y que proveen el contexto a las modificaciones de regulación que siguieron. En la tercera sección se presentan los elementos de regulación fundamentales que están presentes en todos los sectores. Las secciones cuarta y quinta analizan regulaciones y sus efectos en dos industrias tradicionalmente reguladas, telecomunicaciones y electricidad. En la sexta sección se analiza el caso de las concesiones de infraestructura, lo que es una opción distinta de regulación típica, pero que la involucra. La tesis que se desarrolla es que en Chile los sectores líderes en el proceso de inversión y desempeño han mantenido altos índices de concentración industrial y ello no ha mermado la posibilidad de un desempeño muy exitoso. En tal sentido, se destaca la opción tomada en Chile en distintos sectores, que es privilegiar una evaluación del desempeño industrial en lugar de una evaluación y preocupación por la estructura industrial. La séptima sección concluye evaluando en términos muy generales, y a partir de los casos analizados, el proceso chileno y plantea algunos desafíos pendientes.

II. LAS GRANDES REFORMAS: MARCO PARA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

Los cambios estructurales de la economía chilena que se empezaron a producir a mediados de los años 70 tienen como elemento central el mayor papel que se les otorgó a la iniciativa privada y a los mercados, contraponiéndose a la tendencia que venían observando el país y el resto de América Latina. En tal contexto, surgen ideas de privatización y un cambio del énfasis que tenía el Estado desde el rol de productor hacia el de generador de igualdad de oportunidades y de regulador de distorsiones económicas (Muñoz, 1993). Dos son las etapas de reformas que por su naturaleza cabe distinguir. Primeramente, reformas que en lo esencial dieron un vuelco a la tendencia intervencionista que prevaleció hasta 1973. En segundo lugar, reformas más profundas, que incluyeron cambios en regulaciones específicas a industrias con características de monopolio natural, privatizaciones y modificaciones de la estructura industrial. Una tesis de este trabajo, explorada en profundidad en Paredes (1997a), es que la coherencia de las distintas reformas hace que el caso chileno sea digno de estudio, por lo que no puede entenderse las en forma aislada.

II.1. Las reformas de los 70: El énfasis en la iniciativa privada

El sistema político y económico que prevaleció en Chile hasta 1973 se empezó a desarrollar en los años 30. La gran depresión fue probablemente el factor más determinante del rol que el Estado tendría en la economía en los próximos cuarenta años, ya que cambió la orientación de la política económica desde una visión promotora del comercio a otra orientada a la economía interna. Sin embargo, el crecimiento experimentado por el Estado, reflejado en la importancia del empleo público, en la cantidad y tamaño de las empresas creadas y luego controladas por el organismo impulsor de un Estado productor, la CORFO, no sólo llevó a una progresiva descoordinación e ineficiencia del sector público, sino que también fue un freno a la iniciativa privada, la que en lugar de buscar espacios para reducir costos, trataba de afectar los precios, impuestos y aranceles que se le aplicaba, además de buscar ciertas concesiones de exclusividad².

El sector público alcanzó su máximo tamaño a comienzos de los años 70. Así, ese año, cuando Allende asumió la Presidencia, el Estado tenía 68 empresas y en 1973, cuando fue derrocado, tenía más de 200. Adicionalmente, en 1973 habían 325 firmas que, intervenidas ilegalmente, estaban bajo control estatal. De esta forma, el Estado tenía una importancia de casi un 40% del PGB en 1973 (ver capítulo 4 en este volumen). Más aún, bajo el gobierno de Allende, el sector bancario se encontraba casi completamente estatizado y como la cuenta de capitales estaba virtualmente cerrada, el financiamiento de las firmas dependía de la autoridad administrativa.

Aparte del gran número de firmas bajo algunas formas de control, más de tres mil precios, incluyendo la tasa de interés y el tipo de cambio, eran regulados por medio de decretos administrativos. Las tarifas arancelarias alcanzaban a 105% en promedio y mostraban una gran dispersión, la que obedecía fundamentalmente a la presión de grupos de interés (Panzer, 1988). Asimismo, los servicios sociales, tales como educación, seguridad social y salud, virtualmente se proveían, en condiciones monopólicas, por el Estado.

Como consecuencia del caos económico, político y social, que alcanzó su máxima tensión a mediados de 1973, una junta militar derrocó al Presidente Allende. El programa económico del nuevo gobierno revirtió la tendencia intervencionista, partiendo por la devolución de las empresas ilegalmente intervenidas, la reducción de activos estatales prescindibles y una drástica reducción del déficit fiscal, lo que además de corregir fuertes distorsiones microeconómicas inició el control de la inflación (Larraín, 1988).

Distintas reformas siguieron hasta fines de los años setenta. En su conjunto, éstas condujeron a una apertura significativa y a la reducción de las distorsiones microeconómicas. En particular, la desregulación de precios y la degradación

² Véase, por ejemplo, Panzer (1988) y Lavín (1978).

arancelaria e impositiva fueron las más notables, pues tuvieron elementos que dieron enorme coherencia a la política implementada. En particular, el gobierno adquirió un compromiso real, más creíble, de que no accedería a modificaciones que fueran producto de presiones grupales que, hasta la fecha habían sido extremadamente habituales. En concreto, ello ocurrió al rebajarse los aranceles a una tasa pareja y al sustituirse un gran número de impuestos a las transacciones por uno parejo de 20% al valor agregado. Eso otorgó inercia y credibilidad al sistema, en términos que al menos no sería fácil lograr excepciones a la “regla de la igualdad” por medio de presiones individuales³.

Parte de esta coherencia política y económica se consiguió también con la promulgación de una nueva legislación antimonopolios en la primera etapa de reformas, un cambio fundamental que permitió reducir la presión de postergar la desregulación de precios y redujo el temor al control privado de las empresas. Con ella se aseguraba que las firmas privadas no actuarían en forma abusiva, temor que prevalecía ampliamente en la población que, en definitiva, no tenía la experiencia de vivir en una economía de mercado⁴.

II.2. Reformas en los 80: Estructura industrial e institucionalidad regulatoria

La orientación general hacia la iniciativa privada marcó una tendencia importante y sentó bases para un proceso de privatización que, a juicio de analistas como Sigmund (1990), ha sido el más importante en la historia moderna. La privatización fue el elemento central en los cambios regulatorios subsecuentes que se produjeron en Chile. Sin embargo, la causalidad privatización-regulación, en el caso de Chile, no está claramente identificada. Desde luego, muchas de las reformas regulatorias ocurrieron previo a la privatización, pero, por otra parte, la necesidad de regulación pareció más apremiante después de la privatización. De cualquier forma, ambos cambios se llevaron a cabo en los años 80, y aunque es el conjunto el que cabe evaluar, un análisis de la cronología tiene cierta virtud.

a) Privatización

La privatización ha sido una fuerza importante para inducir los cambios ocurridos en la última década y media en el mundo. En los países occidentales el proceso privatizador ha tenido una evaluación general favorable. Sin embargo, en ningún país del mundo, como en Chile, fue tan significativo el proceso de privatización (Sigmund, 1990) y, por ser pioneros, en pocas partes y períodos ha sido tan cuestionado.

³Además, se le quitó al Banco Central la facultad de fijar aranceles, la que quedó en el Poder Legislativo.

⁴ Para un análisis de este punto, véase Paredes (1997a).

En Chile se pueden distinguir dos olas de privatizaciones. Un primer grupo de privatizaciones comprendía empresas que históricamente habían sido privadas, pero que fueron intervenidas por el gobierno socialista de Allende. Esta primera etapa de privatizaciones empezó en 1974 y duró hasta 1978, y en ella el gobierno devolvió 325 de las firmas ilegalmente intervenidas a los dueños originales y vendió 20 firmas y bancos, todos considerados potencialmente competitivos, es decir que no tenían ninguna característica de monopolio natural. En esta etapa no se fijó un *set* de regulaciones para las empresas privadas. Ello porque los controles aplicados a monopolios naturales no eran necesarios para las firmas que se privatizaron, ni tampoco estaba en el programa gubernamental privatizar firmas con características de monopolio. Más aún, durante esta fase el gobierno, si bien no la alentó, al menos no cuestionó la concentración de la propiedad de las firmas, y no objetó su venta en paquete. En esa época el Ejecutivo tampoco visualizó algún problema en relación con la creación de conglomerados, a los que dejó consolidarse. La única preocupación que mostraba en cuanto a la estructura industrial se refería a la eficiencia económica, por lo que en tal contexto optó por la política de dejar hacer.

Lo anterior explica por qué en esa etapa de privatización hayan emergido críticas a la falta de preocupación en fijar adecuadamente los precios de los activos que se estaban privatizando. Un mercado de capitales pequeño e imperfecto, un limitado número de oferentes (el capital extranjero, en ese tiempo, era muy cauteloso para ingresar a Chile), las firmas vendidas en paquetes y, en particular, el que existiera una profunda recesión, son argumentos que indican que los precios en que se vendieron las empresas pudieron haber sido bajos⁵.

Más importante, sin embargo, es que hay un acuerdo relativamente alto en la profesión en torno a que la primera etapa de privatización presentó algunos problemas asociados a la falta de regulación financiera. Harberger (1985) argumenta que la magnitud de la crisis bancaria en los principios de los años 80 obedeció principalmente a la falta de regulación bancaria para que se reconocieran los créditos incobrables. En efecto, la práctica contable no requería consolidar balances. Esto hacía posible formar conglomerados con inversiones bursátiles que podrían incrementar notablemente el riesgo que enfrentaban. Adicionalmente, las prácticas de eludir y evadir el espíritu de la regulación de valores para incrementar el endeudamiento permitieron exceder el endeudamiento hasta límites indeseables.

Sin duda, las consecuencias de esas prácticas agravaron el impacto de la crisis de principios de los 80 y sensibilizaron acerca de la necesidad de implementar regulaciones, las que se llevaron a efecto en la primera mitad de esa década. Aparte de las regulaciones bancaria y bursátil, donde se introdujeron severas restricciones a los créditos relacionados y obligaciones para entregar información, también se dio un avance importante para generar marcos regulatorios para las empresas públicas. Estos marcos, que rigen en la actualidad, independientemente de

⁵ Véase Marcel (1989) y Lüders (1990).

si fueron inspirados para aplicarse en empresas administradas por el gobierno o en futuras empresas privatizadas, han sido aplicados en ambos contextos. El planteamiento inicial para regular no consideró la eventual privatización de las empresas, lo que fue muy positivo, pues no enturbió el debate, que hasta ese punto fue absolutamente técnico.

Cuando el gobierno reprivatizó las empresas intervenidas en un proceso de rescate de los bancos, anunció, en 1985, su intención de privatizar importantes firmas que no habían sido incluidas en la primera ronda de privatizaciones. Algunas de ellas eran productoras de bienes transables, tales como SOQUIMICH (salitre) y IANSA (refinadora de azúcar), pero las firmas privatizadas más significativas desde el punto de vista de la regulación fueron ENTEL, CTC, ENDESA y CHILECTRA, hasta entonces consideradas monopolios naturales. El primer anuncio de privatización estableció una meta bastante conservadora, al señalar que el gobierno no perdería el control de esas firmas. El aumento de participación privada y la privatización de estas empresas se llevó a cabo en un período de tres años.

Esta segunda ola de privatizaciones es la más relevante no sólo por los montos involucrados, sino por el interés tanto académico como de política pública. Después de concluir el primer período de privatizaciones en 1979, el gobierno controlaba 58 firmas (menos que las 68 que controlaba en 1970). Sin embargo, el Estado todavía mantenía bajo su tutela a ENTEL y a ENDESA, el monopolio de larga distancia en telecomunicaciones y el monopolio de generación eléctrica, respectivamente. El Estado tampoco controlaba CODELCO, la más grande firma cuprera chilena; CHILECTRA (distribuidora eléctrica), CTC (monopolio de la red básica telefónica) y la mayoría de las empresas de distribución de agua potable.

Como se señaló, en esta segunda etapa de privatización se habían introducido importantes cambios institucionales. En primer lugar, para evitar la concentración de la propiedad de las nuevas firmas privatizadas, previo a la privatización de los bancos, en 1983 se promulgó la nueva ley bancaria que evitaba drásticamente los préstamos a compañías relacionadas. Esta ley había definido los conglomerados en forma muy estricta, lo que redujo las posibilidades de préstamos interrelacionados. Asimismo, entre 1985 y 1987, el gobierno introdujo nuevas reglas aplicables a la Bolsa de Comercio, a los seguros y a los fondos mutuos. Estas nuevas reglas no sólo buscaron dar una mayor transparencia a las transacciones, sino también asegurar una diversificación de portafolio con el fin de reducir quiebras por "efecto dominó" en caso de crisis. También se permitió que sólo inversores precalificados por su demostrada solvencia participaran en las nuevas privatizaciones.

Por su parte, la crisis de la deuda que llevó a la intervención de los bancos chilenos y a un proceso de rescate repercutió negativamente en la percepción de la conveniencia de seguir experimentando hacia una nueva privatización de activos. Para apoyar políticamente el nuevo proceso de privatización, el gobierno vendió firmas creando incentivos especiales para permitir que los trabajadores puedan adquirir y mantener acciones. Bajo este esquema, a los trabajadores se les daba

preferencia de compra, y podían obtener avances de futuras compensaciones en caso de despido y jubilación. Adicionalmente, ellos serían compensados si es que los precios de las acciones al momento de la jubilación eran menores que los de la compra. Esta política, denominada “capitalismo popular”, conseguía una serie de objetivos, entre los que se destaca el apoyo político y evitar tener que valorizar precisamente los activos, puesto que un eventual subsidio se hubiera diluido entre muchos trabajadores⁶.

III. REGULACIONES ECONÓMICAS GENERALES EN EL NUEVO DISEÑO

La historia de la regulación y del diseño regulatorio chileno se vincula con la privatización, pero, como se señaló, la causalidad no es unidireccional. Por cierto que las preguntas más interesantes sobre la regulación en Chile han surgido en la etapa posprivatización. Así, por ejemplo, el que en Chile el proceso privatizador haya tenido cierto estancamiento después de 1990 en las áreas de servicios sanitarios, puertos y aeropuertos, se ha justificado por la necesidad de minimizar la posibilidad de cometer errores y en tal sentido se señala que con ello la regulación se perfeccionaría antes de proceder con nuevas privatizaciones. Implícita en este argumento está la idea de que los monopolios naturales en manos estatales se autorregularían y no necesitarían de regulaciones externas.

Sin embargo, no cabe duda de que quienes implementaron las privatizaciones en Chile procuraron minimizar los problemas propios de comportamientos monopolícos, independientemente de donde provinieran, y ello se enfatizó previo a la privatización. No obstante lo anterior, los problemas de agencia pueden inducir a un gobierno a acelerar un proceso de privatización sin tomar debidamente en cuenta los aspectos de regulación de mercados y las consecuencias que posteriormente tenga una mala regulación sobre el bienestar social. Los burócratas a cargo de los procesos de privatización suelen ser evaluados por el monto de los activos privatizados, y no por la forma en que las firmas privatizadas funcionan después⁷. Esta situación levanta una hipótesis que ha sido reiteradamente planteada en el caso chileno: la regulación en Chile habría sido tan deficiente, que conllevó una serie de problemas que han hecho que, posteriormente a la privatización, el desempeño de las firmas privatizadas desde una perspectiva social haya sido muy pobre.

⁶ De cualquier forma, este debate no se evitó. Marcel (1989) concluyó que habría existido un subsidio implícito entre 27% (valor de mercado) y 69% (valor libro). Por otra parte, Hachette y Lüders (1993), registrando el valor presente de los dividendos, concluyeron que no existió subsidio.

⁷ Al igual que cuando en la motivación de la privatización está la solución del problema al déficit fiscal, en algunas experiencias recientes en Latinoamérica, los gobiernos han contratado empresas para que implementen las privatizaciones, pagándoles un porcentaje de las ventas. Ello, por cierto, desalinea los incentivos de corto y largo plazo e induce a un proceso que es sospechoso de no tener una adecuada regulación. Esta visión se encuentra recogida en Paredes (1993).

Cualquiera sea la motivación que estuvo detrás de la determinación de los marcos regulatorios establecidos en Chile a principios de los años 80, es un hecho que ellos se originaron antes de la privatización e incluso antes que estuviera clara para el mercado la real posibilidad de privatización. Por su parte, su evaluación debe realizarse más que en términos conceptuales, lo que por cierto ya se ha hecho reiteradamente, en términos prácticos. En lo que sigue desarrollamos evidencia sobre el desempeño industrial, lo que permite dilucidar en parte la relevante pregunta de cuán efectiva y qué beneficios ha tenido la regulación en Chile.

III.1. Concepción general y regulaciones comunes

La descripción de la situación económica, financiera y las proyecciones previas a las primeras reformas microeconómicas permiten dimensionar el cambio que experimentó el funcionamiento de las industrias en los últimos veinte años en Chile. Ello está documentado en una serie de trabajos, entre los que se destaca Wisecarver (1986) y Alé (1990), por lo que no cabe proceder a una descripción en el presente. En cambio, focalizar nuestra atención en el período que se inicia en la década de los 80 nos permite analizar el efecto puro de las reformas que rigen los distintos sectores bajo regulación específica, analizando exclusivamente los efectos de cambios en la regulación del desempeño sectorial. De otro modo, el efecto asociado a las reformas regulatorias aparecería sobrevalorado, puesto que las reformas microeconómicas a que nos referimos en la sección II eliminaron enormes distorsiones de precios, permitieron un mejor financiamiento de las empresas de utilidad pública y eliminaron subsidios de éstas hacia el sector público central. Por cierto, muchas de las empresas de servicio público carecían de recursos para invertir cuando eran públicas o dejaron de invertir por la incertidumbre generada por las arbitrariedades en las normas que las regían, particularmente en lo que respecta al precio. Entonces se aplicó la norma de que las empresas, ya sea públicas o privadas, fueran desinvirtiendo progresivamente y racionando por mecanismos distintos del precio.

Aunque el interés de este trabajo recae en regulaciones específicas, primero cabe analizar elementos generales asociados a sectores regulados, lo que definimos y elaboramos brevemente en lo que sigue.

a) Legislación antimonopolios

En Chile todos los sectores están bajo jurisdicción de la legislación antimonopolios, incluyendo aquellos que por sus características de monopolio tienen regulaciones específicas. Es decir, sectores que no tienen regulaciones específicas, sí las tienen en un orden general (e.g., regulaciones sanitarias), y en particular, están limitados en materia de contratos o de conductas que puedan considerarse contrarios a la libre competencia. Por su parte, sectores que por ser monopolícos

están regulados, se ven limitados en el tipo de acciones que pueden ejercer y que, por cierto, exceden el propósito específico de la regulación⁸.

b) Libre entrada

La concepción general en la mayoría de las nuevas regulaciones implementadas en los 80 fue que debía propenderse a un aumento de la competencia, permitiéndose la entrada de nuevos actores. Esta visión aparecía distinta de la que prevaleció para los servicios de utilidad pública en Chile y que ha perdurado hasta la actualidad en muchas de las economías en el mundo. La filosofía que respalda esta noción es que a pesar de que las industrias pudieran tener características de monopolio natural, no convendría protegerlas de la entrada de competidores. Porque de ser efectivo que esas industrias poseían características de monopolio natural, esa misma condición serviría como un elemento disuasivo a la entrada.

c) No regulación como principio

Una característica fundamental del proceso es que dejó de lado la idea de que ciertas industrias debían ser reguladas en principio. El nuevo principio aplicado consideraba que las condiciones de la industria podían cambiar, por lo que debía existir flexibilidad para analizar cada situación; esto es, si la industria debe o no tener regulaciones y, en particular, si los precios deben estar controlados. Lo que se consiguió haciendo que cada sector dejara en poder de la Comisión Resolutiva Antimonopolios, organismo autónomo, la calificación de cada una de las industrias como monopólicas o no. En particular, aunque la Comisión Resolutiva determinó que ciertos sectores deben tener regulaciones específicas, aquellas que tenían una calificación de "monopólicas". Éstos son los sectores de electricidad, agua potable y telecomunicaciones, y eventualmente podían incorporarse otros adicionales.

d) Procedimientos claros

De ser monopólica la calificación que la Comisión Resolutiva hace de una industria, la ley sectorial establece procedimientos detallados para fijar precios pero no otras regulaciones de estructura, las que posiblemente sí han aparecido en la ley de servicios sanitarios. Estas leyes obligan a las empresas y al regulador a cumplir una serie de pasos, entre los que se destacan: i) determinación de la demanda para cada empresa; ii) estimación del costo incremental de desarrollo (CID) en base a un proyecto de expansión de la empresa real⁹; iii) estimación de tarifas que fi-

⁸ Para una análisis del ámbito de la legislación antimonopolios en este tipo de industrias, véase Paredes (1995a).

⁹ Las compañías deben tener un programa de inversión mínimo a cinco años, preparado por las mismas y presentado al organismo regulador, siguiendo las especificaciones de la ley.

nanciarían a la empresa en el caso de economías de escala o ámbito si las tarifas determinadas por el CID no permiten financiar la empresa; iv) recálculo de las tarifas cada cuatro o cinco años, según sea el caso.

e) Resolución de disputas

Un aspecto de la mayor significancia es que las leyes recurren a la designación de mecanismos extrajudiciales que permiten una más rápida resolución de los conflictos. En los distintos casos, de haber discrepancias, se pueden constituir comités de expertos, quienes deben resolver en un breve plazo y, en general, dando un carácter resolutivo a sus decisiones.

f) Preferencia por la autonomía

Con el objeto de limitar al máximo el riesgo asociado a arbitrariedades en el marco regulatorio, el diseño institucional favoreció fuertemente la autonomía de las instituciones reguladoras. Con ello, se pretendió resolver un problema tradicional de organismos que responden a grupos de presión, ya sea del Ejecutivo, del Legislativo o de privados. De cualquier forma, éste es un tema en desarrollo, pues los grados de autonomía entre instituciones reguladoras y los costos por pérdida de control de parte de la sociedad son temas que no pueden considerarse resueltos¹⁰.

En lo que sigue de esta sección, se resaltan los aspectos centrales de la evolución de industrias bajo regulación específica (destacándose los elementos del marco regulatorio general) y el desempeño industrial. No se han considerado aquí todas las industrias que tienen interés desde el punto de vista de la regulación. Más bien, nuestro interés se centra en aspectos de regulación que han ido acompañados con un desempeño industrial destacable y que se aprecian claramente en tres experiencias de industrias reguladas: telecomunicaciones, electricidad, e infraestructura vial.

IV. REGULACIÓN Y DESEMPEÑO EN TELECOMUNICACIONES

El sector telecomunicaciones, que incluye a los subsectores de telefonía fija, telefonía de larga distancia y telefonía móvil es, sin duda, uno de los más dinámicos en el mundo y en Chile ha liderado el proceso de crecimiento. Al sector telecomunicaciones se le vincula hoy con regulación, particularmente por la asociación con la telefonía fija, considerada en el mundo, hasta hace menos de diez años, como un monopolio natural por excelencia. En Chile el rol del Estado en el sector ha variado muchísimo y ha experimentando variaciones en la propiedad de las empresas, que

¹⁰ Para un trabajo sobre este tema, véase Paredes *et al.* (1998).

se iniciaron completamente privadas, llegaron a estar completamente en poder estatal entre 1973 y 1987, y en la actualidad de nuevo están en poder privado (sólo parte de la televisión abierta es provista por una empresa estatal)¹¹.

IV.1. Regulación en telecomunicaciones

La Ley General de Servicios Eléctricos, de 1959, hacía referencia a un marco legal para el desarrollo de las telecomunicaciones, y establecía un monopolio estatal para ciertos servicios, como el servicio público telegráfico dentro del territorio nacional, quedando para las empresas internacionales y cablegráficas el servicio público con el exterior. Además, la ley establecía que el servicio privado de telecomunicaciones sólo podía realizarse entre los puntos del territorio enumerados en la concesión, siempre y cuando entre ellos no existiera servicio de la misma clase proporcionado por el telégrafo del Estado u otra empresa de servicio público de telecomunicaciones. Con esta ley, el gobierno de Allende limitó severamente la expansión de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC) y permitió su estatización.

En 1978 se promulgó la Política Nacional de Telecomunicaciones, documento base de la Ley 18.168, de 1982, que aún rige el sector. En ella se dieron las directrices para el desarrollo de la iniciativa privada, eliminándose prácticas discriminatorias en favor de las empresas estatales. Esa ley también determinó que la explotación de los servicios públicos de telecomunicaciones y los de radiodifusión sonora y televisiva se realizarían de modo normal por medio de terceros y que las concesiones, autorizaciones, permisos y licencias que otorgara el Estado debían ser abiertas y ceñirse a criterios objetivos y claramente establecidos en la legislación pertinente. Se estableció que las tarifas serían acordadas libremente entre los proveedores y los usuarios, dejándose la posibilidad de una fijación para ciertos servicios. En este cuerpo legal se establecieron los organismos reguladores, en especial la Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones), que es el organismo oficial encargado de regular el sector, y las instituciones antimonopolio, particularmente las resoluciones emitidas por la Comisión Resolutiva.

Hay tres ámbitos o subsectores que cabe distinguir en materia de regulación en telecomunicaciones. Éstos son los de telefonía básica, telefonía de larga distancia y telefonía móvil. Otros servicios, como televisión por cable, también pertenecen al sector, pero no han tenido esquemas regulatorios que se merezca destacar en este trabajo¹². En cada uno de los subsectores señalados se pueden distinguir tres elementos de regulación que, aunque generales, los han afectado en forma particular; éstos son: la obligatoriedad de otorgar concesiones, la obligación de interconexión (la que está regulada) y la prohibición de discriminación.

¹¹ Para una descripción de la historia de este sector, véase Paredes (1997b).

¹² Por el contrario, en Paredes (1995b) se desarrollan argumentos críticos respecto de la forma en que las instituciones antimonopolios han intervenido en el sector.

a) Concesiones obligatorias y gratuitas

Para la telefonía básica y de larga distancia ha sido muy relevante y decisivo el hecho de que la ley establezca que las concesiones deben otorgarse a todo quien la solicite y en forma gratuita. Sólo en el caso de que, por limitaciones tecnológicas, no haya posibilidad de otorgar licencias a todos quienes las soliciten simultáneamente, ellas deben asignarse en base a la mejor oferta. Los plazos de concesión se han establecido, en la ley, en 30 años, y son renovables por períodos iguales a solicitud de la parte interesada. Ésta es tal vez la particularidad más interesante de la legislación en telecomunicaciones chilena, pues privilegia la competencia a pesar de que pueda reconocerse que hay bastante espacio para economías de escala. Además, cabe esta regulación dentro de la concepción general señalada de libre entrada, donde por sobre los costos de duplicación de inversiones se privilegian los beneficios que eventualmente entrega el proceso competitivo.

b) Obligación de interconexión

La legislación determina que la interconexión entre concesionarios sea obligatoria de realizar y conceder, y ella puede efectuarse por medios propios o de terceros. Así, quienes ingresan al mercado con una nueva red, deben procurar los medios para llegar al punto de conexión de red de la concesionaria a la que deben interconectarse. Estos puntos de conexión son definidos por la Subtel, de modo que el concesionario establecido no pueda imponer dificultades adicionales a quienes deseen entrar.

En esta etapa de interconexión entre concesionarios es donde la legislación chilena establece normas que resultan fundamentales para promover la competencia, pues básicamente toda economía de escala (o de red) a nivel de telefonía básica está asociada a la interconexión, por lo que, una vez asegurada ésta, la telefonía básica en gran medida deja de constituir un monopolio natural como se le concibe en su forma más tradicional¹³.

No obstante lo anterior, la obligatoriedad de cada compañía a acceder a las peticiones de interconexión por otras compañías, con plazos y precios de interconexión definidos en la misma ley, no obstan para que en la interconexión se hayan dado las críticas más importantes. Sin embargo, la legislación ha ido perfeccionándose para llegar a reducir los problemas derivados del carácter innovador de las reformas del sector. Así, la Ley 18.168, si bien contenía los elementos centrales para permitir interconexiones, no especificó los procedimientos, mecanismos de compensación y el marco para realizar las interconexiones. El resultado fue la imposición de costos no triviales para los nuevos entrantes y una alta conflictividad. La promulgación del reglamento de interconexiones y el cambio en los mecanismos de resolución de disputas, que pasaron del litigio al arbitraje, aborda-

¹³ Véase Spiller y Cardelli (1997).

ron éste y otros problemas y, como se describe más adelante, explican en gran parte la fuerte entrada a la industria a partir de principios de los 90.

c) No Discriminación

La no discriminación, que también es un concepto general en la legislación chilena y en particular en la jurisprudencia antimonopolios, adquiere particular relevancia en el caso de las telecomunicaciones, pues el acceso a redes es parte esencial del problema de mantención de un eventual poder monopólico. En particular, la prohibición de discriminación de acceso en telecomunicaciones se refrenda en una nutrida jurisprudencia antimonopolio, explicitada a partir de la Resolución 389, que sentó las bases para la operación del sistema multioperador discado en el caso de larga distancia. El efecto fundamental de este concepto legal es que quienes poseen insumos esenciales para el desarrollo de la actividad, no pueden favorecer a un competidor por sobre otro y en particular, no pueden favorecer a sus propias filiales relacionadas verticalmente por sobre sus competidores.

De hecho, los requerimientos de regulación que puedan asociarse a la existencia de monopolio natural en telefonía básica tienen que ver fundamentalmente con el acceso al insumo esencial “red básica”, y es materia de regulación sobre las relaciones verticales e igualdad de acceso. En el segmento de larga distancia los eventuales problemas de operación y, por ende, de regulación tienen que ver con el acceso a medios esenciales (red básica), y mucho menos con la integración horizontal. Sobre este punto se centró el debate que precedió el ingreso de la competencia en larga distancia en Chile y en particular aquél sobre la conveniencia de que a la empresa dominante en telefonía básica (CTC) se le permitiera acceder al segmento de larga distancia. En Chile se optó por permitir esa integración vertical, sujeta a un conjunto de controles, de modo que se procure garantizar el acceso a estas redes básicas (servicios esenciales)¹⁴.

En el mismo sentido, uno de los principales elementos que la ley recoge de la Resolución 389, la que finalmente permitió la integración vertical de telefonía básica y larga distancia, es que para garantizar el acceso de los portadores al mercado, dado que ellos no tienen necesariamente contacto con los usuarios finales, es la obligación de la empresa dominante en telefonía local efectuar la medición, cobranza y facturación, a cuenta de los portadores de larga distancia. Estas actividades, que además pudieran mostrar importantes economías de escala y ámbito, en Chile también están debidamente reguladas en términos de precios y acceso igualitario por la obligatoriedad de servicio para los portadores de larga distancia.

¹⁴ Para un análisis conceptual del tema de integración vertical, véase Paredes (1997c).

IV.2. Competencia y desempeño en telecomunicaciones

¿Ha sido suficiente y adecuada la regulación? Ésta es una pregunta que resulta difícil responder, particularmente porque en servicios públicos se suceden muchos reclamos y conflictos entre empresas. Por ello, optamos por medir desempeño, que es el resultado más visible de la regulación, y tiene que ver con una dimensión estática, fundamentalmente por el precio y otra dinámica, relacionada con la inversión. Los resultados en cada subsector de la industria sugieren efectos notorios en entrada, inversiones y, aunque en distinto grado, en precios. Aunque ello ha ocurrido en todos los subsectores, cabe destacar a la telefonía fija y de larga distancia¹⁵, donde, a pesar de diversos cuestionamientos, Chile puede considerarse un caso paradigmático de efectividad en desregulación. Más importante, la evaluación la centramos en un período en el que los avances tecnológicos, si bien son importantes, no impiden remarcar que gran parte de la dinámica chilena del sector es atribuible a las reformas propias del país.

IV.2.1. Telefonía básica

La telefonía básica es el segmento de las telecomunicaciones en que, todavía, la regulación pone mayor énfasis, por considerarse que es el que tiene mayores características de monopolio natural. En Chile, a pesar de que gran parte de la polémica se centra en este segmento y en el que menos se ha valorado la desregulación a nuestro juicio, es uno de los segmentos que más nítidamente presenta los efectos positivos de la opción de regulación seguida.

Si bien la entrada al mercado se permitió desde 1982, lo que era concordante con el concepto general de entregar concesiones no exclusivas, hasta comienzos de los 90 se produjo fundamentalmente en Santiago y sólo en forma marginal. Por cierto, en principio la entrada ocurrió en las áreas de mayor tráfico, lo que se asoció y fue criticado como un proceso de “descreme” que, a su vez, era la consecuencia de la forma en la que se habían determinado las tarifas para CTC, es decir, por áreas geográficas muy amplias¹⁶. Sin embargo, debe reconocerse el cambio tecnológico que está detrás de la entrada, producto de la disminución de los tamaños de plantas con que se están haciendo ampliaciones o con que algunos operadores están entrando al mercado. En efecto, para la mayoría de las zonas primarias, el tamaño mínimo de planta con la que han ingresado o se han amplia-

¹⁵ En telefonía móvil y en TV cable los cambios también han sido dramáticos, con mejoramientos importantes para el consumidor. En estos sectores, sin embargo, no es posible distinguir tan nítidamente en qué medida ha contribuido el esquema regulatorio nacional y en qué medida el cambio tecnológico.

¹⁶ De ser éste el caso, aprendida la lección y siendo las empresas quienes definen sus áreas de concesión, a futuro la estructura tarifaria debiera ser más sofisticada y los subsidios cruzados y así el “descreme” desaparecerá, al menos al permitirse y aplicarse un mayor número de áreas tarifarias.

do empresas es inferior a mil líneas. Más aún, nuevas plantas en Osorno, Concepción y Linares se han materializado con tamaños de 100, 120 e incluso 40 líneas.

En consecuencia, no es extraño constatar que a partir de 1995 la entrada se intensificara y en 1998 se verificara no sólo a nivel de las distintas zonas tarifarias, sino que dentro de zonas urbanas incluyendo sectores de menor ingreso. Esta entrada se traduce en que en Santiago de Chile virtualmente cada familia tenga la oportunidad de elegir al menos entre dos compañías de telefonía local, puesto que hay una superposición casi completa de concesiones entre empresas. Ello se aprecia en la Figura 1, donde se bosquejan las áreas de concesión de cinco empresas que tienen concesión de servicio público telefónico en Santiago y que presentan gran superposición de áreas¹⁷.

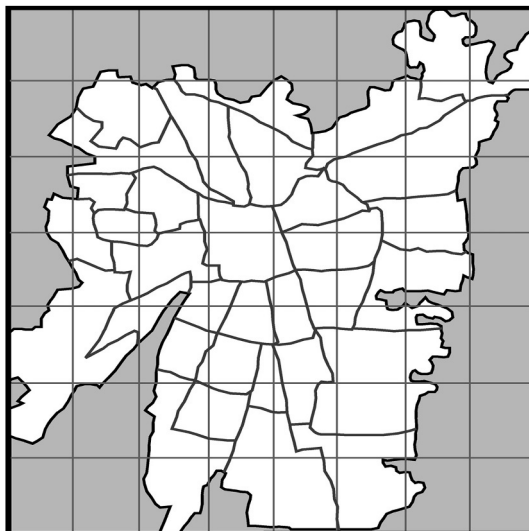
Si bien no todas las empresas tienen redes operativas, el hecho de que tengan concesiones les genera una obligación de servicio en caso de que se les solicite y, como se ha mencionado, en forma no discriminatoria. Ello, en la práctica, es la fuente más importante de competencia potencial que impide lo que era posiblemente la causa más evidente de costo de los clientes: la existencia de listas de espera. La innovación tecnológica ha sido un elemento que ha permitido la entrada, pero sin duda que el aporte institucional más significativo que contribuyó en esa dirección fue la creación de un esquema de resolución de conflictos más expedito a comienzos de los 90.

La fuerte competencia que se está dando en Chile en telefonía básica, y que se verifica especialmente en el traslape de áreas de concesión, se ha traducido en dos indicadores fundamentales. En primer lugar, un fuerte incremento de las líneas en servicio, que de 550.124 en 1980, pasaron a 718.659 en 1985, a 1.056.781 en 1991, a 1.891.000 en 1995 y a 2.700.000 en 1998. En segundo lugar, en una reducción de las tarifas reales en relación a los costos efectivos. El cálculo preciso de las tarifas no es fácil determinar debido a los distintos componentes de cargo que tienen. Sin embargo, conocemos dos cosas que permiten señalar que en la práctica ellas han disminuido. En primer lugar, la lista de espera, elemento principal del costo por línea, evolucionó de 232.000 personas en 1987 a 241.000 en 1992 y en 1998 es virtualmente inexistente. En la misma dirección, a consecuencia de la real competencia que produce la superposición de concesiones, las compañías telefónicas hacen ofertas para captar clientes que significan precios muy por debajo de aquellos fijados por la autoridad y que, teóricamente, corresponden al costo.

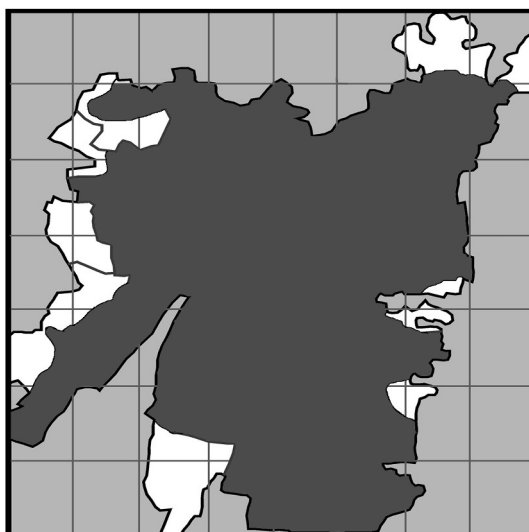
En el Cuadro 1 se destaca el elevado crecimiento experimentado por el sector telecomunicaciones. Cabe resaltar que el producto interno bruto del sector que agrupa a transporte y telecomunicaciones por lo general ha crecido a tasas superiores a las de la economía en su conjunto desde 1990. Para el año 1998 el crecimiento de la telefonía fija medido en número de líneas fue de un 16%, lo que mostraba la continuación de un proceso largo y sostenido.

¹⁷ Recientemente, una sexta empresa solicitó concesión telefónica en casi todo Santiago.

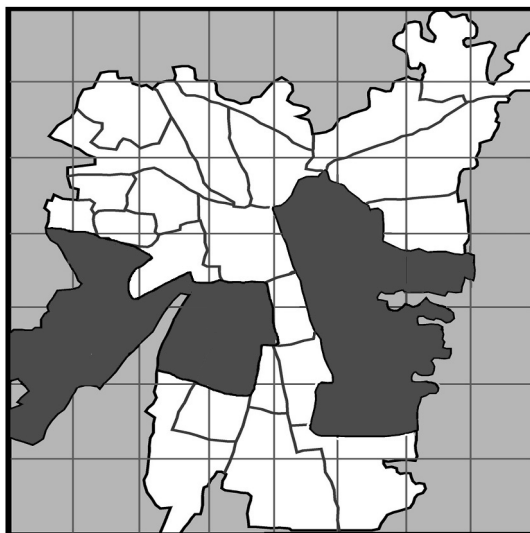
FIGURA 1
SANTIAGO DE CHILE



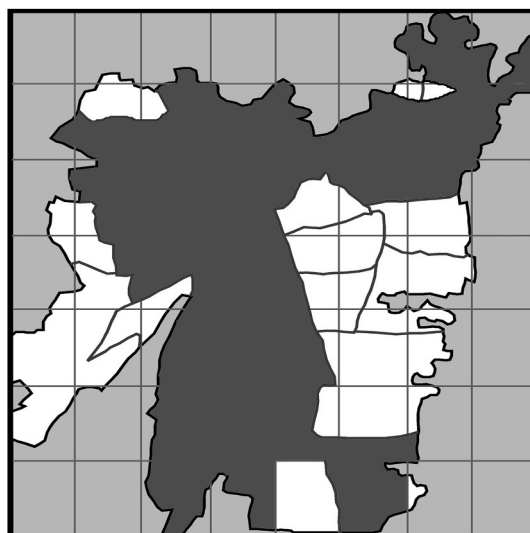
ÁREAS DE CONCESIÓN TELEFÓNICA (5 EMPRESAS)



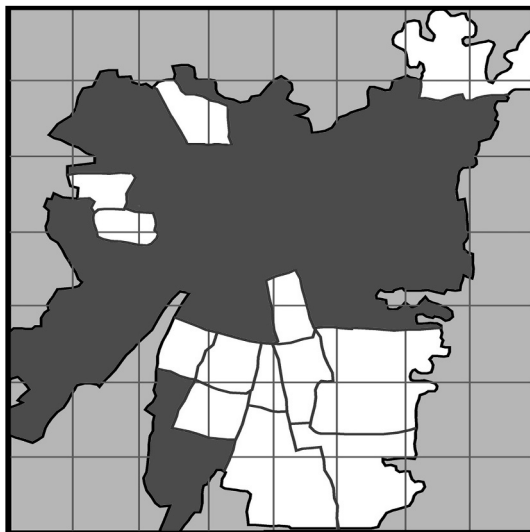
CMET



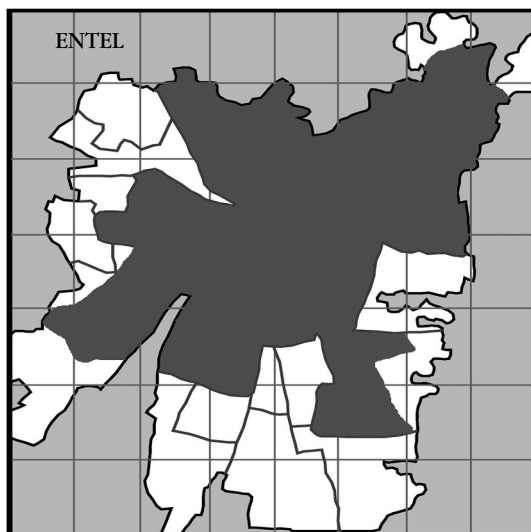
TELFÓNICA MANQUEHUE



ENTEL



VTR



CUADRO 1
INDICADORES DE CRECIMIENTO EN TELECOMUNICACIONES

Crecimiento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Número Líneas								
teléfonicas fijas (1)	864.155	1.056.781	1.283.876	1.520.685	1.634.393	1.891.163	2.264.342	2.685.084
Tasa Crecimiento	25,4%	22,3%	21,5%	18,4%	7,5%	15,7%	19,7%	18,6%
Número Suscriptores								
móviles (2)	n.d.	36.136	64.438	85.186	115.691	197.314	319.474	409.740
Tasa Crecimiento	n.d.	n.d.	78,3%	32,2%	35,8%	70,6%	61,9%	28,3%
PIB transporte y telecomunicaciones % (3) (Tasa Crecimiento)								
PIB país % (4)	7,9	8,4	17,3	5,8	5,4	14,7	10,2	13,9
Tasa Crecimiento	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,6
Cobertura								
Telefonía Fija								
(líneas/100 hab.)	6,5	7,8	9,6	10,9	11,6	13,2	15,6	18,2
Telefonía Móvil								
(suscriptores/100 hab.)	n.d.	0,27	0,48	0,61	0,82	1,38	2,19	2,78

Fuente: (1) y (2) Subsecretaría de Telecomunicaciones; (3) y (4) Banco Central.

No obstante los importantes indicadores de desempeño industrial observados en este subsector, ha persistido una discusión sobre los altos niveles de concentración industrial que muestra. Por su parte, y aun cuando el poder monopólico está limitado por el control del regulador y más precisamente y de cualquier forma está limitado por la posibilidad de entrada y el traslape de concesiones a que nos hemos referido, la concentración industrial ha seguido como un tema de discusión. En tal sentido, la visión del Estado y en particular la del regulador puede resumirse en la siguiente filosofía: el problema del monopolio no es de participación, sino de una baja producción (y consecuentemente un alto precio). Por ello, el desempeño industrial del subsector telefonía básica ha sido muy bueno, porque la inversión y el crecimiento se han mostrado altos. Ésa es la forma más directa y correcta de evaluar tal desempeño y en eso Chile ha sido un ejemplo. Esta visión parece respaldada por los antecedentes del Cuadro 2, donde se aprecia una clara competencia entre los concesionarios en Santiago y con antecedentes más recientes, posproceso de fijación tarifaria, que indican un recrudescimiento de ofertas por conexión fija.

CUADRO 2
TARIFAS SERVICIO TELEFÓNICO LOCAL A CLIENTES COMERCIALES

Empresa	Costo línea				Costo aparato	Cargo fijo	SLM ⁽⁵⁾
	Las Condes	Maipú	La Florida	Santiago			
EntelPhone ⁽¹⁾	gratis	no hay	no hay	gratis	23.836 ⁽²⁾ 27.730 ⁽³⁾	5.438 ⁽⁴⁾	15,38-2,64
Manquehue ⁽¹⁾	33.000	33.000	33.000	33.000	22.500 ⁽²⁾	5.730	15,00-2,50
CTC	62.978	74.982	74.982	62.978	23.480 ⁽⁶⁾	5.591	15,60-2,60
CMET ⁽¹⁾	70.800	70.800	70.800	no hay	19.000	5.299	19,90-2,63
Telesat	gratis	gratis	gratis	gratis	gratis	4.551* +IVA	15.81-2,63

(*) Corresponde a 0,34 UF del 24/02/97. ⁽¹⁾ Previo estudio de factibilidad. ⁽²⁾ Teléfono convencional. ⁽³⁾ Teléfono manos libres. ⁽⁴⁾ Cargo fijo se puede condonar hasta por 9 meses, siempre que el tráfico supere los \$ 17.000 mensuales y dependiendo del contrato. ⁽⁵⁾ En todos los casos el precio mayor es para horario normal y el menor para horario reducido. ⁽⁶⁾ Teléfono más simple que vende la compañía.

Fuente: Estrategia, 25 de febrero de 1997, de acuerdo a información de cada una de las empresas.

IV.2.2 Larga distancia

El sector de larga distancia ha sido el más claramente afectado por la competencia en el mundo. Adicionalmente, Chile ha estado en la vanguardia en diseño de un marco regulatorio para inducir entrada, aprovechando los avances tecnológicos, por lo que se han apreciado con más claridad las ganancias de los consumidores. Aunque se había empezado a producir entrada en este segmento, como en el local, desde 1991, la legislación la permitía ya desde 1982. El cambio más significativo ocurrió en 1994, al aprobarse la Ley 19.302 (o III A).

Dos fueron los aspectos más relevantes que permitieron esta ley y que han hecho la diferencia no sólo en términos de la opción seguida por Chile sino que, en nuestra interpretación, en el desempeño del sector. Lo primero, y después de una larga discusión, la autoridad optó por ir contra lo que hasta ese momento era la tendencia mundial y la recomendación de muchos especialistas: permitir la integración vertical entre el segmento local y el de larga distancia. En este caso, sin embargo, se tomaron una serie de resguardos para evitar que, por la vía del control de la red básica, CTC impidiera o limitara el acceso a competidores de su filial en larga distancia. Concretamente, se establecieron una serie de condiciones para que CTC no discriminara contra distintos portadores, e incluso se requirió que CTC realizara acciones, como cobro de facturas a cuenta de los portadores, para de este modo transmitirles sus economías de facturación y facilitar su entrada.

El segundo aspecto central fue permitir que el propio consumidor eligiera el portador. La elección, sin embargo, sería mucho más fácil, rápida y favorecería sustancialmente más la competencia entre competidores, pues se trataba de un esquema multiportador discado; es decir, el consumidor, premarcando tres dígitos, cada vez que deseara una comunicación de larga distancia, elegiría el portador. Con ello, y a diferencia de lo que había sido la práctica previa, la decisión de elegir el portador ya no la haría la compañía local sino que el usuario final.

El inicio de la operación del sistema multiportador discado se hizo en etapas. Se quería ir probando cómo funcionaría el sistema y cómo responderían los consumidores. Se pasó de un esquema en el que los consumidores debían realizar las llamadas por un único operador, ENTEL, otro en que había seis compañías: Bellsouth Chile, subsidiaria de la norteamericana Bellsouth; CNT Carrier, empresa regional, filial de Telefónica del Sur; CTC Mundo, filial de CTC; CHILESAT, filial de Telex Chile; ENTEL Chile, ex filial CORFO, que hasta 1990 cursaba casi el 100% de las llamadas larga distancia nacional e internacional; y VTR, del grupo Luksic. Posteriormente se incorporó Iusatel, del grupo Iusacell (20%) e Inversiones Dru-mas (80%) y luego Transam. También, pero por un corto período, participaron Etse S.A., Hewster S.I. y Visat, las que nunca tuvieron una participación superior a 0,1% del tráfico.

La fuerte competencia que se produjo con el nuevo sistema se reflejó en tres elementos, los que se pueden vincular con la pérdida de poder que experimentó ENTEL, operador que hasta esa fecha era virtualmente un monopolio. En primer lugar, hubo una fuerte reducción de su rentabilidad, que previo a 1994 excedía el 30% del patrimonio. En segundo lugar, las tarifas de larga distancia se redujeron sustancialmente, hasta alcanzar una baja de 50%. En tercer lugar, y aunque menos importante, pero comparativamente lo más notorio, ENTEL, quien había mantenido el virtual monopolio de la larga distancia por más de 30 años, redujo su participación de mercado en dos días a los niveles que en el caso inglés les tomó diez años.

La caída en su rentabilidad no es una sorpresa. La acentuada baja en los precios explica no sólo tal derrumbe sino su fuerte oposición a la entrada de CTC al segmento¹⁸. Los Cuadros 3 y 4 dan cuenta de este notable desarrollo, en particular del rápido descenso de los precios que, de paso, dieron lugar a un incremento notable del tráfico de larga distancia. En efecto, todo lo anterior repercutió en un crecimiento del tráfico de larga distancia nacional e internacional de 116% y de 165% respectivamente, en sólo dos años posteriormente a la vigencia del multicarrier discado.

¹⁸ Cálculos previos al sistema multiportador ya daban cuenta de este problema y predecían sustanciales caídas en la rentabilidad de ENTEL, como consecuencia de un cambio de regulación. Véase Paredes (1995c).

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EN LARGA DISTANCIA

Carrier	1995		1996		1997	
	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional
TRANSAM	0,1	0,2	1,3	2,7	1,5	3,0
VTR	9,1	11,3	5,2	8,2	3,8	10,3
CNT CARRIER	1,9	0,5	2,0	0,5	2,5	0,9
MANQUEHUE L.D.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5
ENTEL	37,1	41,2	39,6	38,8	41,0	33,1
IUSATEL	0,1	1,1	0,3	2,6	0,3	2,2
CHILESAT	22,1	19,2	17,5	15,4	14,8	17,8
BELLSOUTH	1,6	5,6	2,0	9,7	1,4	10,7
CTC MUNDO	28,0	20,9	32,0	22,1	34,3	21,6
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mill. de minutos	1.183,40	86,7	1.477,62	105,5	1.769,90	151,0

Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones.

CUADRO 4
TARIFAS LARGA DISTANCIA DISCADO DIRECTO POR MINUTO

	Previo Multicarrier	CTC Mundo, ENTEL, VTR 29/9/94	6/1/95
<i>Internacional</i>			
EE.UU.	796	385	386
Argentina	1.014	499	481
Japón	1.326	726	730
<i>Nacional</i>			
Stgo. - Valparaíso	70,23	-	41
Stgo. - Antofagasta	156,08	-	95
Stgo. - Pto. Montt	156,08	-	95

CUADRO 5
INDICADORES DE TELECOMUNICACIONES A NIVEL MUNDIAL

Países	N° de Líneas	N° Teléfonos	Costo	Costo llamada
	Telefonía Fija	Móviles (por cada 100 hab.)	llamada local (por 3 minutos US\$)	a EE.UU. (por 3 minutos US\$)
<i>Ingresos Altos</i>				
Estados Unidos	64,00	16,50	0,09	-
Francia	56,40	4,20	0,15	3,03
Canadá	60,20	11,40	n.d.	1,16
<i>Ingresos Medios Altos</i>				
Argentina	17,40	1,60	0,10	7,37
Chile	15,60	2,30	0,09	2,79
Brasil	9,60	1,60	0,04	4,68
<i>Ingresos Medios Bajos</i>				
Perú	6,00	0,80	0,10	5,76
Colombia	11,80	1,30	0,01	4,12
Guatemala	3,10	0,40	0,03	n.d.
<i>Ingresos Bajos</i>				
Zambia	0,90	0,00	0,25	4,40
India	1,50	0,00	0,02	4,77
Kenya	0,80	0,00	0,06	11,17

Fuente: Banco Mundial.

Finalmente, cabe destacar que el progreso del desempeño del sector telecomunicaciones en relación a otros países se aprecia en el Cuadro 5. Se puede observar que el costo en Chile de tres minutos de telefonía local era en 1998 de US\$ 0,09; valor levemente inferior al de Argentina, pero mayor que los de Brasil y Guatemala. Las comunicaciones de larga distancia, en cambio —representadas por el indicador del costo de una llamada de tres minutos a Estados Unidos—, son de las más baratas en Chile. Sin embargo, en el caso chileno no hay distorsiones a favor de la telefonía local y con la fijación tarifaria de 1999, los valores han caído fuertemente.

V. LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

La historia del sector eléctrico chileno, particularmente en lo que se refiere a su estructura de propiedad, refleja los cambios políticos y las tendencias del país, también observadas en la industria de las telecomunicaciones. La industria eléctrica tuvo su origen en Chile por iniciativa privada, pero llegó a ser casi com-

pletamente estatal a principios de los años 70 y continuó así hasta la privatización. Así, en 1979 la participación del Estado en el sector eléctrico todavía era de 90% en generación, 100% en transmisión y de 80% en distribución.

A pesar de que, al igual que en telecomunicaciones, en el sector eléctrico los cambios más notables se produjeron en los últimos quince años, el efecto de la institucionalidad en dichos cambios es mucho más notorio, pues este sector no ha experimentado el avance tecnológico que sí tienen las telecomunicaciones. Primero, cuando todavía era principalmente estatal, en 1981 se inició el proceso de filialización de las empresas, el cual involucró la separación de funciones. En el caso de ENDESA, ese año se crearon seis filiales de distribución en regiones y un año después se crearon las filiales de generación (Pullinque S.A. y Pilmaiquén S.A.) además de tres de distribución (EDELNOR, EDELAYSEN Y EDELMAG), las que más tarde serían transformadas en sociedades anónimas. En 1986 se crearon las empresas hidroeléctricas Colbún S.A. y Pehuenche S.A. En el caso de CHILECTRA se crearon las filiales CHILGENER (generación), CHILQUINTA y CHILMETRO (distribución).

Seguidamente, y procurando distinguir entre la necesidad de regulación y la propiedad, entre 1981 y 1982 se elaboró un sistema de concesiones y otro tarifario tendientes a asegurar a las empresas del sector una adecuada rentabilidad en el tiempo y a promover la eficiencia, lo que de paso facilitó el proceso de privatización que vendría tres años después.

La privatización del sector comenzó con CHILGENER, en octubre de 1985, cuando se ofreció a los trabajadores la opción de comprar acciones mediante el mecanismo de capitalismo popular. Como consecuencia de este programa, a fines de 1986, la mayoría de los trabajadores tenían participación en la propiedad de las empresas, lo que a fines de los 80, en el caso de la principal distribuidora y generadora, alcanzaba a 32% y 50%, respectivamente. Además, de acuerdo a la Ley 18.398 de 1985, se permitió que una parte de los fondos administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) pudiera destinarse a la compra de acciones de sociedades anónimas abiertas, previa autorización de la Comisión Clasificadora de Riesgo. Hacia fines de 1990 las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) habían adquirido el 33% de ENERSIS y 10,6% de ENDESA.

La privatización del sector eléctrico en Chile tiene otra característica que destacar: ella continuó con posterioridad a 1990, lo que resulta una excepción a la norma que impusieron los dos nuevos gobiernos en el sentido de frenar considerablemente el impulso que en tal sentido se había empezado a producir desde mediados de los 80. En efecto, entre 1991 y 1994 se privatizó EDELNOR, la principal generadora del Sistema Integrado del Norte Grande (SING) y dueña del sistema de transmisión, la que fue adquirida por la norteamericana Southern Electric. En 1996 se hizo lo propio con el 37,5% de Colbún. Estas privatizaciones afianzaron la idea de que el sector eléctrico era perfectamente privatizable y que tal tendencia iniciada la década anterior era irreversible.

V.1. Instituciones y regulación

La normativa del sector eléctrico vigente se basa en el DFL 1, que tiene tres características fundamentales: la primera sigue la filosofía general económica, que es no establecer diferencias entre empresas en base a la propiedad, aspecto esencial para una real competencia y no discriminación por parte del Estado. Las otras dos características son la promoción de la competencia en la generación eléctrica y la regulación en las etapas de transmisión y distribución.

Tres instituciones participan en la regulación del sector eléctrico chileno. La Comisión Nacional de Energía (CNE), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (ME). La CNE fue creada en 1978 y debe elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector y analizar y proponer al ME los niveles y estructuras de tarifas reguladas. La SEC, organismo autónomo, vigila el cumplimiento de la ley, de los reglamentos y normas. Además, es la encargada de otorgar las concesiones de centrales, transmisión y distribución y resolver conflictos sobre servidumbres. Por su parte, dos son las instituciones o herramientas que han resultado fundamentales en el desempeño del sector eléctrico en Chile: el plan de obras y el CDEC.

a) El plan de obras

Una de las herramientas básicas de regulación manejadas por la CNE es el plan de obras, mediante el cual determina conjuntamente las tarifas de largo plazo aplicables a los mercados regulados y de esa forma incentiva la inversión y, en gran medida, la evolución de la industria. El plan de obras lo realiza la CNE apuntando a coordinar las inversiones y a inducir la inversión adecuada en el sector. Para entender la importancia del mismo, debe tomarse en cuenta que los precios (de nudo) se fijan considerando la operación eficiente del sistema, pero también un nivel de inversión adecuado. La CNE, en base al análisis tanto de las proyecciones de demanda como de costos de inversión, simula la expansión que tendría el sistema eléctrico si se maximizara la rentabilidad social de la inversión. Así, por ejemplo, si se proyecta que la demanda crecerá en un 10% en los próximos años, la CNE debe considerar el tipo de central que más eficientemente estaría en condiciones de satisfacer la demanda. Si esa demanda se puede satisfacer a menores costos que los vigentes, con centrales de un determinado tipo y ubicadas en zonas muy precisas, entonces la CNE estima el costo de provisión, mirado hacia futuro, y consecuentemente fija el precio de nudo en base a esas condiciones¹⁹. Como

¹⁹ En la actualidad, las perspectivas de introducción de centrales a gas han repercutido fuertemente en el plan de obras y así, en los precios de nudo. Evidentemente, mientras mayor sea el cambio tecnológico y mayores las diferencias de costos entre proyectos (i.e., centrales), el plan de obras tendrá un efecto más significativo.

se puede desprender, las empresas así acotadas tienen posibilidades de aumentar el precio retardando inversiones.

b) El Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC)

Otra institución clave en la operación del sistema eléctrico chileno es el CDEC, creado en 1985. Su reglamento de operación establece que las empresas generadoras de tamaño superior al 2% de la capacidad del sistema tienen la obligación de integrarlo, para sí coordinar su operación. Esta institución, que puede parecer curiosa en un mercado en el que priman la iniciativa privada y las decisiones descentralizadas, no lo es en el caso eléctrico. Los costos de operación entre cada una de las centrales generadoras, en cada momento, difieren enormemente. Por ello, en la industria eléctrica es particularmente cierto que la descoordinación en la producción puede conducir a una gran ineficiencia y, en definitiva, a mayores costos que serían pagados por los consumidores. Así, el CDEC en su reglamento determina que quien produce cada unidad de energía debe ser el que tiene el menor costo. Luego, en base a costos que el mismo CDEC calcula, determina las transferencias entre quienes venden y quienes producen. Concretamente, el CDEC define quién produce y cuántas unidades en cada momento, en base al menor costo marginal de producción; valora las transferencias a costo marginal del momento en que se produjo la unidad y computa los pagos que deben realizarse, actuando así como un mercado de corto plazo.

En el caso eléctrico, particularmente en materia de generación, donde no se han operado demasiados avances tecnológicos, ni tampoco la ingeniería comercial ha tenido la repercusión que sí se ha advertido en distribución, han sido el manejo descentralizado del sector y el intento de establecer un proceso competitivo en la venta de la energía, canalizado por el CDEC, los factores más dinamizadores previos a la privatización. Por otra parte, no obstante que el CDEC es un organismo compuesto por generadores privados, a la CNE le corresponde dirimir los conflictos entre sus miembros, por lo que tampoco en este sector se da una ausencia absoluta de intervención estatal.

c) Regulación de precios

La regulación más específica establece que los precios de transmisión y distribución están regulados. Adicionalmente, se determina que también se debe fijar el precio de generación, cuando éste llega a mercados de clientes pequeños. Las empresas generadoras no están propiamente reguladas, pero sí uno de los mercados a los cuales se entrega energía. Los generadores entregan la energía en tres mercados distintos: grandes clientes, entendiéndose por éstos aquellos con un consumo superior a los 2 MW, con los cuales se establecen contratos a precios libres; empresas distribuidoras, que compran energía al precio de nudo regulado; y al CDEC, que compra y transfiere la energía al costo marginal de corto plazo del sis-

tema, también regulado. Los precios de nudo máximos fijados se ciñen a la restricción de no desviarse más de un 10% de los precios libres, lo que enfatiza la importancia de la competencia para los clientes grandes.

Un componente del precio de nudo corresponde a la transmisión y está destinado a financiarlo. Hay un factor de penalización, definido como el costo de las pérdidas de transmisión entre el nudo para el cual se define el precio básico y el nudo en el cual se inyecta energía al sistema de transmisión. El hecho de que la mayoría de las generadoras del SIC se encuentren al sur del país, en relación al centro de consumo principal, que es Santiago, hace que, por lo general, la energía fluya de sur a norte. Como las pérdidas de energía en la transmisión son proporcionales a la distancia, centrales ubicadas más cercanas al centro de consumo generan menos pérdidas de energía y así tienen menos penalización, lo que se traduce en una ventaja competitiva. De hecho, las centrales ubicadas al norte del centro de consumo principal descargan el sistema y por ello, al ser las pérdidas también proporcionales al monto de energía transportada, tienen penalizaciones negativas. La transmisión no sólo es la etapa que tiene las más claras características de monopolio natural, sino también la más compleja de regular. Los problemas más críticos de regulación en esta etapa surgen del hecho de que las mismas líneas de transmisión se usan simultáneamente por varios generadores, de modo que es necesario determinar la forma en que se prorratea el uso de las mismas. Para este propósito, la ley define “áreas de influencia” o de uso habitual de cada generador y el valor de los activos asociables a cada área. Sobre esas áreas, que de cualquier modo no pueden definirse tecnológicamente sin ambigüedades, se aplica un prorrateo entre las distintas empresas que usan las líneas, con el fin de financiar la inversión en éstas. Tal prorrateo es proporcional al costo que cada generador le impone al sistema, tanto en materia de pérdidas de energía por recargarlo, como en materia de inversión requerida. Aunque la determinación de este peaje está contemplada en la ley, no es en absoluto clara la forma de su cálculo en un reglamento, particularmente en el caso de peajes adicionales, lo que ha generado una serie de disputas entre transmisora y generadores que se espera reducir con la promulgación del nuevo reglamento eléctrico.

Los costos de distribución, que se adicionan al precio de nudo para calcular el precio a clientes regulados, se calculan en base a una “empresa ideal” de distribución. La estimación de los costos de esta empresa ideal es comparada con la de empresas reales, de modo que de ninguna manera la estimación de los precios de distribución reporten a las distribuidoras un retorno a los activos fuera del rango de 6% al 14%. En otras palabras, la empresa modelo es validada a través de empresas reales, de forma que existan garantías de que el regulador no afectará negativamente la inversión privada. Más aún, la ley refleja la confianza de que el sistema, también en la etapa de distribución, presenta elementos de competencia muy sólidos, en el sentido de que la etapa no hace posible que distintas distribuidoras se coludan para aumentar los costos.

Por último, la ley establece, en caso de disputas entre las partes originadas en divergencias en la estimación de costos de la empresa modelo, una serie de procedimientos de negociación que permiten, de prevalecer las discrepancias, aplicar un método para ponderar cada una de las proposiciones tarifarias presentadas por las partes.

V.2. Estructura y desempeño de la industria eléctrica chilena

Aunque la experiencia de intervención y regulación en el sector eléctrico chileno sugiere que era deseable un cambio de rumbo, la estructura industrial y la privatización del sector no han estado ajenas a las críticas. La alta concentración horizontal y vertical del sector, y ciertos conflictos, entre los que se incluye un episodio de racionamiento a fines de 1998 y otro en 1999, han motivado que algunos analistas cuestionen la fortaleza estructural que tiene el sector, su concentración industrial, lo que ha desatado controversias respecto del desempeño de la industria. Por cierto, la falta de un esquema de competencia en las distintas etapas puede generar cuellos de botella que determinen, a la larga, restricciones que impidan un crecimiento sostenido del sector. En este sentido, el rol de la regulación no sólo debe ser controlar eventuales poderes monopólicos mediante fijaciones directas de precios y condiciones de servicio, sino que también procurar que quienes poseen insumos de carácter esencial no los limiten a sus demandantes.

Analizar ciertos indicadores cuantitativos en relación a la forma en que la regulación da cuenta de críticas conceptuales es la forma más efectiva y directa de evaluar el desempeño de la industria. Ésta es la materia de lo que sigue, lo que procedemos a realizar a nivel de cada una de las etapas del proceso eléctrico.

V.2.1. Generación

La capacidad de generación eléctrica en Chile en 1999 en sus dos sistemas interconectados es cercana a los 8.500 MW, lo que hace de Chile un país con un consumo per cápita relativamente alto. La concentración en la industria ha sido uno de los temas que sistemáticamente han dado motivo a las críticas y preocupaciones por el funcionamiento del sector. La concentración en la generación en cada uno de los dos sistemas eléctricos interconectados, el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), es comparativamente alta en relación a la de países más desarrollados. Esta concentración dio lugar a las ideas, señaladas por diversos analistas, de que la etapa de generación eléctrica en Chile tiene serios riesgos de no ser competitiva (e.g., Bitrán, 1993 y Blanlot, 1993). Dos son las aprensiones por los efectos de la concentración. Que quienes poseen mayor participación podrían, por una parte, afectar el precio de nudo y, por otra, podrían afectar los poderes negociadores con los dueños de insumos esenciales.

a) *Manejo de precios*

Con respecto a lo primero, es cierto que la colusión de generadores puede afectar el precio de nudo. La regulación establece que los precios libres deben ser una verdadera ancla de los precios regulados. Si sistemáticamente los precios de nudo siguieran a los precios libres, entonces la evidencia sugeriría que los generadores pudieran estar actuando colusiva o monopolícamente. No obstante, la evidencia señala otra cosa. En las veinte oportunidades en que se ha fijado el precio de nudo en Chile (últimos diez años), sólo en dos se ha debido modificar la banda establecida a partir del cálculo de costos marginales por discrepancias significativas con los precios libres. En octubre de 1991 se procedió a aumentar los precios en 4,6% por sobre los determinados a partir de los costos, con el fin de seguir así a los precios libres, pero en abril de 1993 sucedió lo contrario, debiéndose bajar en 2,1% del determinado a partir del modelo conceptual. Ello sugiere que con una etapa de generación más concentrada que la previsible hacia el futuro cercano, no se ven indicios de que los generadores hayan manipulado el precio libre para afectar el precio regulado.

b) *Derechos de agua como insumo esencial*

Para saber si un mercado es o no competitivo, lo fundamental es determinar si existen barreras a la entrada. La evidencia reciente de fuerte entrada, y que describimos más adelante, muestra que tales barreras no son relevantes en generación y, por extensión, en ninguna de las etapas del proceso. No obstante, por lo ilustrativo que resulta el debate en Chile, cabe hacer una digresión sobre el sentido conceptual de una barrera que ciertos analistas han señalado como fundamental para mantener alta concentración industrial, cual es la concentración de los derechos de agua.

El cuestionamiento es que cuando se privatizó ENDESA, se encontraba integrada verticalmente con la transmisión y con la posesión de gran parte de los derechos de agua existentes en el país, reduciendo la posibilidad de entrada en hidroelectricidad. Por supuesto, la privatización conjunta de derechos de agua no empleados y plantas generadoras no era necesaria y hubiera sido preferible separar los derechos de agua al momento de privatizarla.

Pese a lo anterior, la regulación impide que la concentración de estos derechos pueda tener un efecto permanente en la industria. El temor más recurrente que se ha planteado es que como no existe ninguna norma que obligue a quien posee los derechos de agua a usarlos, el poseedor puede retrasar la entrada de centrales y, entonces, mantener artificialmente altos los precios.

El argumento anterior es erróneo, pues la CNE fija los precios de nudo en función de un plan de obras ideal, de modo que ninguna empresa tiene incentivos para retrasar las obras. La CNE fija los precios de nudo mirando las posibilidades futuras de los proyectos y las expectativas de crecimiento en la demanda. Si,

por ejemplo, espera que la demanda aumente en 230% en los próximos 15 años y para satisfacerla se requiere la construcción de una serie de centrales que incrementen la capacidad en ese porcentaje, se fijan los precios de nudo considerando el costo de construir las centrales que resulten más eficientes de construir y en el orden que resulte también más conveniente desde el punto de vista económico. Consecuentemente, el precio de nudo fijado considera que tales inversiones se efectuarán, sea o no que se realicen.

El plan de obras, entonces, aunque indicativo, induce a realizar las inversiones que desde el punto de vista social deben realizarse con miras a evitar que las empresas restrinjan la cantidad y por esa vía aumenten los precios. Así, el plan de obras tiene la ventaja principal, en la actualidad, de dar un marco de referencia a las generadoras y no evitar el retraso en la construcción de las mismas. Ése es un punto importante cuando se trate de discutir los derechos de agua que posee ENDESA o en otra consideración que diga relación con un manejo monopólico del sector.

V.2.2. Transmisión, distribución y consumo

Aun cuando exista libre acceso a la etapa de generación, se podría plantear que hay otras dos vías para que la industria pudiera ver limitadas las posibilidades de competencia. Por una parte, que en las etapas de transmisión y distribución se den fuertes economías de escala y barreras a la entrada y, por otra, que de darse, la regulación no esté lo suficientemente definida como para que el dueño o los dueños de esos insumos no puedan limitar la entrada de competidores.

En la etapa de distribución, existe un gran número de pequeños distribuidores, pero en el SIC hay dos empresas distribuidoras principales, cada una con características de cuasi monopolio regional: CHILECTRA Metropolitana, filial de ENERSIS, principal abastecedora de la Región Metropolitana (y que distribuye el 40% de la demanda del SIC), y CHILQUINTA, distribuidora principal de la V Región (distribuye el 20% de la demanda del SIC). Esta alta concentración del proceso pudiera mostrar las más claras economías de escala y de densidad. Si bien la ley permite el traslape de las distribuidoras eléctricas, en la práctica éste ha sido escaso y cuando tal cosa ha ocurrido, otra normativa ha limitado el aprovechamiento de las ventajas que pudieran asociarseles.

Por otra parte, la regulación cuida de definir adecuadamente las tarifas que las distribuidoras pueden cobrar, pero cabe recordar que existe un grado de indefinición en la regulación de otorgamiento y cobro por usos de servidumbres y, así, un eventual problema para los generadores que las requieran para acceder a clientes libres. Estas tarifas son aplicables a los clientes no regulados que desean comprar energía a generadoras y para acceder a ella, generalmente en los tramos finales, requieren del uso de instalaciones de distribuidoras. En este caso, si bien la ley establece tarifas y procedimientos para el cobro por las instalaciones de las distri-

CUADRO 6
INDICADORES DE CRECIMIENTO EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Crecimiento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo electricidad total (GWh por Persona) (1)	1.254,1	1.331,5	1.475,9	1.533,9	1.608,2	1.766,3	1.949,0	2.079,4
Consumo eléctrico total (millones GWh) (2)	16.428	17.735	1.991	21.124	22.506	25.100	28.102	30.613
Consumo eléctrico comercial, público y residencial (millones Gwh) (3)	5.034	5.281	5.753	6.249	6.816	7.325	8.184	8.750
Tasa de crecimiento consumo eléctrico total (%) (4)	4,1%	8,0%	12,7%	5,7%	6,5%	11,5%	12,0%	8,9%
PIB electricidad, gas y agua (%) (5)								
(tasa de crecimiento)	-4,3%	28,3%	20,7%	4,3%	4,5%	69,0%	1,7%	9,5%
PIB país (%) (6)								
(tasa de crecimiento)	3,7%	8,0%	12,3%	7,0%	5,7%	10,6%	7,4%	7,4%

Fuente: (1) , (2) , (3) y (4) Comisión Nacional de Energía; (5) y (6) Banco Central.

buidoras, estas instalaciones pueden usarse, al menos teóricamente, de modo que lleguen a limitar las posibilidades de las empresas a acceder a generadores que no sean del interés de las distribuidoras.

En cuanto a la transmisión eléctrica, sobre la cual existe consenso en que está fuertemente concentrada en Transelec, filial de ENDESA, es también evidente que presenta claras economías de escala a ciertos niveles de transporte. Ello porque el costo de instalación y mantenimiento de líneas de mayor capacidad es marginalmente superior al costo de líneas de menor capacidad. Sin embargo, deben hacerse dos precisiones que ponderan la idea casi generalizada de que la transmisión está monopolizada por Transelec y para la cual no hay contrapeso. En primer lugar, es efectivo que en la actualidad Transelec es el único que posee líneas de transmisión de 500 kV. Sin embargo, el sistema de transmisión incluye líneas con capacidad desde 66 kV hasta 500 kV. Así, como lo nota Raineri (1997), la participación de Transelec en las líneas de menor capacidad, como por ejemplo de 220 kV, es de 73% y en las de 154 kV de 69%, lo que atenúa el panorama de un monopolio sin contrapeso.

En el Cuadro 6 se presenta el consumo en electricidad, indicador que suele relacionarse con el producto. Se puede ver que el consumo eléctrico total ha aumentado a un ritmo que sigue la tendencia del crecimiento nacional o crece a

tasas aún mayores. En cuanto al consumo per cápita, ha aumentado en alrededor de un 50% en la presente década.

Sin embargo, si nos interesa la electricidad desde la perspectiva del usuario residencial, es necesario destacar que aproximadamente el 70% del consumo eléctrico total corresponde a los sectores industrial, minero y transporte. En el Cuadro 6 se visualizan las cifras de consumo comercial, público y residencial, que representan el 30% restante. A lo largo de la década de 1990 este porcentaje ha ido descendiendo lentamente desde 30,6% en 1990 a un 28,6% en 1997. Desde este último año es posible obtener esta cifra desagregada en sus tres componentes (comercial, público y residencial), correspondiendo un 17% del consumo eléctrico total a consumo eléctrico residencial en 1997.

Los indicadores de cobertura y de consumo del servicio de electricidad de Chile en relación a otros países se pueden observar en el Cuadro 7. Chile se encuentra con niveles de cobertura y de consumo muy superiores a los de países como Perú, Colombia y Guatemala, clasificados como países de ingresos medios bajos; y por supuesto con indicadores más favorables que los de países de ingresos bajos como Zambia, India o Kenya. Sin embargo, todavía falta para alcanzar las coberturas de 100%, especialmente en áreas rurales, como lo muestran los países de ingresos altos como Estados Unidos, Francia o Canadá, o para alcanzar el consumo de electricidad per cápita de los países de ingresos altos.

V.3. Desempeño

No hay un único indicador o medida de desempeño que permita evaluar al sector eléctrico chileno ni sus reformas. Sin embargo, en este sector, como en telecomunicaciones, se han sucedido una serie de críticas a la forma en que fue privatizado, particularmente por los efectos en la concentración en transmisión y por las eventuales discriminaciones que pudiera hacer el dueño del sistema de transmisión en contra de los generadores no integrados a él. A ello, también como en telecomunicaciones, ha contribuido cierta conflictividad entre las empresas, lo que de ninguna forma debiera sorprender a un analista, sino más bien prepararlo para evitar que la competencia se dé en el recurso al proceso jurídico y al favor gubernamental.

No obstante lo anterior, y en la misma dirección que lo efectuado con el sector telecomunicaciones, la forma que consideramos más clara y correcta de evaluar el impacto del marco regulatorio e institucional es analizar la inversión y el crecimiento del sector. La lógica es la siguiente: si en efecto existen problemas de regulación serios en ciertas etapas del proceso, problemas que harían que, por ejemplo, un generador independiente quedara a merced del dueño del sistema de transmisión, entonces no se debería observar inversión en generación. Otra forma más realista de ver lo mismo es que posiblemente sí habría inversión, pero ella se haría en forma integrada verticalmente o en cuantías bastante inferiores a las que existirían sin los problemas regulatorios.

CUADRO 7
INDICADORES MUNDIALES DE ELECTRICIDAD

Países	Producto per cápita (US\$ 1996)	Electricidad per cápita (KWh 1995)
Ingresos altos (> US\$ 9.635)		
Estados Unidos	28.020	11.571
Francia	26.270	5.892
Canadá	19.020	15.147
Ingresos medios altos (US\$ 3.116 -US\$ 9.635)		
Argentina	8.380	1.519
Chile	4.860	1.766
Brasil	4.400	1.610
Ingresos medios bajos (US\$ 785 - US\$ 3.115)		
Perú	2.420	525
Colombia	2.140	948
Guatemala	1.470	264
Ingresos bajos(< US\$785)		
Zambia	360	574
India	380	339
Kenya	320	123

Fuente: Banco Mundial.

La evidencia de la mantención de un crecimiento de tasas de consumo a niveles de 8% anual entre 1988 y 1998 sugiere que, en definitiva, los eventuales problemas de regulación no han tenido ninguna significancia en relación a lo propio del marco institucional, también regulatorio para favorecer la inversión. Asimismo, las perspectivas de crecimiento del sector siguen siendo notables, hasta posiblemente excesivas, pero de cualquier forma, por la necesaria vinculación entre las distintas etapas, particularmente distribución, no pueden ser explicadas sólo por el desarrollo del gas. En efecto, las centrales a gas precisan llegar a sus consumidores, no siempre, como en el caso del norte, eludiendo las distribuidoras. Por ello, como se aprecia en el cuadro 8, el crecimiento notable de la potencia en el norte también se da, aunque no a las mismas tasas, en el SIC. La consecuencia más visible de lo anterior, y que repercute más claramente en los consumidores, es la caída en los precios de nudo que ha sido de 50% en diez años en el SIC, y en una tasa algo menor en el SING, pero que por los ritmos de inversión que se visualizan será incluso más fuerte.

CUADRO 8
CAPACIDAD INSTALADA POR SISTEMA (MW)

Año	Sistema SIC	Interconectado SING
1989	3.245	
1990	3.390	
1991	4.050	
1992	4.050	
1993	4.050	
1994	4.135	850
1995	4.331	1.150
1996	4.804	1.150
1997	5.267	1.300
1998	6.197	1.550
1999	6.560	3.650

Fuente: Comisión Nacional de Energía (CNE).

VI. CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

VI.1. Conceptos

Una de las innovaciones de la experiencia chilena que cabe resaltar tiene menos que ver con las regulaciones típicamente aplicadas a los monopolios naturales y más bien con innovaciones a la forma en que el Estado puede intervenir en la economía en tales situaciones. Ésta se ha producido en la provisión y operación de obras de infraestructura, donde históricamente el Estado realizaba ambas funciones. Desde comienzos de la década de los 90, el Estado permitió que fuera el sector privado quien realizara parte de la inversión en obras de infraestructura, incluso tratándose de monopolios naturales sin sustitutos, y que luego los operara, sin requerir el tipo de regulación presente en los sectores que hemos analizado precedentemente.

No obstante que el tipo de regulaciones que se aplica en este caso es distinto, cabe señalar que al Estado le cabe un rol de regulador importante. De hecho, para los propósitos que nos ocupan en esta sección, las concesiones de infraestructura pueden entenderse como arreglos contractuales en los cuales una firma obtiene de parte del Estado el derecho a proveer y cobrar por un determinado servicio, bajo condiciones de un poder de mercado significativo (Kerf *et al.*, 1996). Para abordar directamente el problema del eventual abuso que pueda cometer una empresa que ha ganado una concesión otorgada en las condiciones señaladas, la innovación conceptual más interesante proviene del trabajo de

Demsetz (1968), quien señala que, a pesar de que se otorga a una firma privada el derecho a construir y explotar un proyecto con algunas características de monopolio natural, el diseño del contrato permite crear competencia donde se pensaba que no era posible tenerla. Ello requiere asignar el derecho en una forma que, finalmente, beneficie a los consumidores en forma directa.

Demsetz sugiere que la asignación debiera ser para el menor precio a cobrar a los consumidores y ese criterio se ha seguido de alguna manera en el caso de Chile. Sin embargo, en la práctica, las dificultades para llegar a determinar el mecanismo óptimo de asignación son muchas. No sólo es necesario asignar el derecho correctamente, en base a las variables adecuadas, sino también se debe implementar una serie de regulaciones para la operación, las que constituyen parte fundamental del contrato de concesión. Todo ello está en un proceso de aprendizaje en Chile y esa experiencia entrega una serie de lecciones que no sólo el país ha estado aprendiendo²⁰.

VI.2. Necesidades del cambio

El diagnóstico que llevó a Chile a implementar una política de concesiones puede entenderse a partir del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que en 1998 fue del orden de los US\$ 800 millones, y parte importante del mismo estuvo destinada a la mantención de la infraestructura existente. Este monto es muy pequeño en un país que pretende mantener las tasas de crecimiento que ya ha experimentado en los últimos años. En efecto, con un presupuesto del orden señalado, Chile ha invertido una porción relativamente pequeña de su producto en infraestructura y la falta de infraestructura ha sido uno de los cuellos de botella identificados con bastante claridad como obstáculo para un desarrollo sostenido. Concretamente, cálculos del MOP hacia el año 2000 indican que el déficit de *stock* de infraestructura será del orden de US\$ 11.000 millones, el que comprende los más diversos sectores de actividad (Cuadro 9)²¹.

El contexto señalado permite que el programa de concesiones consiga, al menos, dos objetivos específicos que cabe reseñar (además, por cierto, de traspasar al sector privado acciones típicamente realizadas por el Estado). En primer lugar, libera recursos que gastaba el Estado en infraestructura, reorientando su esfuerzo hacia gasto social. En segundo lugar, el financiamiento de estos proyectos corre por cuenta de los beneficiarios del mismo. Ello tiene una connotación adicional de justicia distributiva.

²⁰ Un estudio general de la concepción y de las herramientas usadas en las políticas de concesiones se encuentra en Muñoz, Paredes y Sánchez (1998). Paredes y Sánchez (1999) evalúan casos prácticos de concesiones.

²¹ Hinojosa y Gómez-Lobo (1998) proveen un detallado diagnóstico sobre el déficit de infraestructura por sectores

CUADRO 9
DÉFICIT ESTIMADO DE INFRAESTRUCTURA 1995- 2000
(US\$ MILLONES)

Sector	Inversiones
Caminos y Carreteras	4.250
Caminos Urbanos	2.000
Tratamiento de Agua	1.480
Agua Potable	950
Equipamiento	810
Puertos	450
Ferrocarriles	470
Riego	370
Control de aguas lluvia	195
Aeropuertos	100
Total	11.075

Fuente: MOP, 1996.

No obstante lo anterior, el diseño de los contratos de concesión es parte esencial del funcionamiento del sistema y aquí entra entonces el rol del regulador. No cabe pensar que el mecanismo de Demsetz pudiera implementarse sin una serie de salvaguardas ni herramientas complementarias para garantizar su éxito. Desde luego, se trata de una herramienta de regulación teóricamente subóptima, pero que para los efectos prácticos, cuando se consideran los costos de regular, puede ser la más indicada. Por ello, la descripción de algunos de los elementos característicos de la implementación de las concesiones en Chile permite extraer lecciones de una validez más amplia. Sobre ello desarrollamos brevemente lo que sigue.

VI.3. Diseño del programa y lecciones²²

El programa de concesiones en Chile tiene su base conceptual en la idea de Demsetz que desarrollamos más arriba y que, expresada en términos simples, genera competencia por una variable que, en definitiva, beneficia al consumidor. La práctica de las concesiones, sin embargo, involucra una serie de problemas distintos a los que se pueden prever de un modelo simple como el usado por Demsetz. A continuación se describen los elementos centrales que, a nuestro juicio, deben ser resueltos muy claramente en un programa y que en Chile están en estudio.

²² Esta sección sigue estrechamente a Muñoz, Paredes y Sánchez (1998).

a) Definición del proyecto

Un importante problema al licitar proyectos de infraestructura consiste en la definición misma del proyecto. En primer lugar, antes de licitarlo es necesario precisar cuál es el proyecto, de manera que todos los postulantes realicen ofertas económicas por el mismo proyecto de ingeniería²³. Una mala o incompleta definición del proyecto conllevará, en general, a modificarlo después que haya sido asignado. Lo que sería fuente de una serie de problemas posteriores de renegociación que, mal llevados, pueden hacer fracasar el sistema de concesiones.

b) Definición de variable de licitación

La definición de la variable de licitación, apelando a la cual compiten por el proyecto los distintos licitantes, es un tema fundamental. Deben considerarse distintos elementos para elegir la variable de licitación, entre los que cabe privilegiar el que se maximice el excedente social. Ello significa, definitivamente, evitar que la licitación se realice en función de quien pagará más al Estado, pues ello no sólo mantiene totalmente la pérdida social asimilable a la operación de un monopolio, sino que, además, promueve coaliciones entre el licitante y los usuarios en contra del Estado para proceder con renegociaciones poscontractuales²⁴.

Idealmente, la forma más simple es la más conveniente y sólo sobre ella cabe innovar. En particular, la idea fundamental de Demsetz es asignar el derecho a la construcción y operación a quien ofrezca la tarifa menor a cobrar a los consumidores. A nuestro juicio, sólo complejidades perfectamente detectadas debieran hacer variar este criterio. Para ilustrar el punto, en el caso de que el proyecto genere distintos grados de congestión en el tiempo, el mecanismo de reajuste de la tarifa inicial debiera estar señalado en las bases de licitación, y no ser una variable de licitación. De igual manera, si hay restricciones presupuestarias del gobierno que precisan que recupere parte de las inversiones realizadas en el proyecto que finalmente traspasará al público (por ejemplo, ampliación de un aeropuerto), el monto a pagarle al Estado debe quedar en las bases, pero no ser una variable de licitación. Como en el caso de Chile se ha experimentado mucho, hay interesantes lecciones que aprender, pero lo que hasta ahora ellas sugieren es que mecanismos simples facilitan el proceso y lo hacen más transparente y confiable.

²³ La alternativa es realizar una licitación de proyectos diferentes, lo cual, por una parte, complicaría el proceso de licitación y, por otra, implicaría introducir elementos discrecionales en la evaluación de las ofertas, lo que afectaría la transparencia del proceso.

²⁴ Ésta es la interpretación y crítica que hacen Paredes y Sánchez (1999) a la primera licitación efectuada en Chile.

c) Renegociación

Existe un dilema práctico de determinar el grado óptimo de compromiso en cada contrato. La renegociación es muestra de flexibilidad, generalmente positiva, pero también da lugar a comportamientos estratégicos pos-adjudicación. En su aplicación a las concesiones, el término renegociación ha tenido una acepción muy negativa, aun cuando, como se deriva de lo anterior, no deba ser el caso.

Reconociendo que la renegociación es importante y puede ser eficiente, resulta crucial limitarla de modo que no signifique dejar espacios abiertos a la corrupción, abuso y mala asignación de recursos. Dos son las instancias que hemos explorado en otro trabajo (Muñoz, Paredes y Sánchez, 1998) y a las que cabe al menos referirse aquí. Por una parte, la institucionalidad hace posible conciliar mayores grados de flexibilidad práctica con un menor abuso de esa flexibilidad. El diseño de las bases permite reducir espacios de negociación y la configuración de mecanismos extrajudiciales expeditos también acotan los costos de la misma. Por otra, se está en proceso de exploración para el diseño de herramientas de regulación, que reducen el espacio de renegociación, pero que mantienen la flexibilidad. Al respecto, se están experimentando en el caso chileno la implementación de variables que acotan montos a renegociar bajo ciertas condiciones, como es el caso de licitaciones en base al menor valor presente de los ingresos y de ellas habrá mucho que aprender²⁵.

VI.4. Desempeño

Aunque el programa de concesiones tiene menos de una década desde que se diseñó y la operación de la primera obra concesionada, menos de cinco años, hay ciertos aspectos que pueden permitir una primera evaluación del programa. Nuevamente, no se puede recurrir sino a indicadores globales de desempeño del programa, pues críticas puntuales, como las mismas desarrolladas en Paredes y Sánchez (1998), no constituyen una evaluación integral de un programa tan complejo.

Siguiendo estas sugerencias, el programa de concesiones se inició con una serie de proyectos, hoy en marcha, y que incluyen la construcción de un túnel, la de carreteras nuevas, la modernización de otras, la ampliación de aeropuertos, y accesos a ciudades. Este primer conjunto de proyectos en ejecución está requiriendo (una parte importante ya fue efectuada) inversiones estimadas en US\$ 2.785 millones. Además, proyectos en carpeta, particularmente destinados a construcción de obras urbanas y de riego, son innovadores en el mundo y requerirán inversiones del orden de US\$ 1.000 millones, lo que de cualquier forma constituye, como medida de gasto anual, un porcentaje significativo de la inversión pública histórica y actual en infraestructura.

²⁵ Véase Engel, Fischer y Galetovic (1997).

Estas inversiones están, en lo fundamental, garantizadas como proyectos socialmente rentables. Ello, a nuestro juicio, no porque cada proyecto deba ser evaluado socialmente, sino en particular porque cuando no existen garantías estatales de financiamiento de cada proyecto, y por ende ellos deben ser financiados privadamente, a menos que existan importantes externalidades negativas en cada proyecto, la rentabilidad privada garantiza rentabilidad social²⁶.

Las excepciones o elementos de advertencia en concesiones son dos: i) la existencia de pasivos contingentes por parte del Estado; y ii) que la renegociación poscontractual permita a los inversionistas privados financiar lo que no pudieron financiar por medio de cobros a los usuarios.

Aunque estimamos, con la información y análisis que hemos realizado en el caso de Chile, que éstos no son problemas que hagan peligrar una evaluación positiva del programa, deben mantenerse los resguardos. Más importante aún, la credibilidad que ha desarrollado el Estado en el sentido de no validar presiones de renegociación poscontractuales tiene que ver con las características propias del proceso chileno y no son mecánicamente aplicables en otros contextos sin que se tomen los resguardos adicionales, los que deben estudiarse y en modo alguno pueden garantizarse mediante reglamentos o leyes.

VII. EVALUACIÓN DE LA REGULACIÓN EN CHILE Y DESAFÍOS A FUTURO

VII.1. Evaluación

La opción de regulación chilena ha sido por la libertad de entrada y por la intervención conductual y no estructural. Esa opción no puede evaluarse en base a críticas puntuales, pues evidentemente, en cualquier marco regulatorio general, hay aspectos negativos que adquieren gran visibilidad cuando eso es lo que se persigue. Al respecto, cabe señalar que incluso las críticas aparentemente más fundamentadas en el sentido de que Chile habría tenido regulaciones defectuosas, como por ejemplo Bitrán y Saavedra (1993), Blanlot (1993) y más recientemente de Melo y Serra (1998), suelen no tener una real base empírica general que sustente un esquema alternativo de regulación. En este sentido destacan las críticas a la integración vertical en electricidad, críticas a tarifas de acceso de entrada y salida asimétricas en el caso de las interconexiones a redes telefónicas, y otras que, si las analizamos y cuantificamos sus efectos adversos sobre la eficiencia, tienen poco que ver con las enormes ganancias que se pueden asociar a la privatización de las principales empresas en Chile.

²⁶ Podemos estar bastante confiados en que éste es el caso en la mayoría de las obras que postulan a un desarrollo por la vía de las concesiones. Nótese que ellas se concentran en proyectos donde existen claras externalidades de congestión, como el caso de caminos, puertos y aeropuertos.

En otros términos, argumentos del tipo “se pudo hacer mejor” y que se justifican con evidencia puntual y muchas veces anecdótica, no contribuyen ni a un entendimiento cabal de la opción de regulación en Chile ni tampoco sirven para propósitos de política pública. Obviamente, siempre se pudo hacer mejor; ése es el sentido de analizar y estudiar los casos, pero de ninguna forma es un argumento de evaluación general.

Más aún, en el caso chileno la única evidencia de evaluación de costos de mala regulación que conocemos no apoya la pertinencia de una serie de críticas al marco regulatorio cuando se hace referencia a la industria eléctrica y de telecomunicaciones. Concretamente, Paredes (1995c) concluye que, en general, los costos asociables a fallas de regulación fueron pequeños, en especial si se relacionan con las ganancias en bienestar derivadas de los incrementos en eficiencia (Cuadro 10). Más aún, los costos incurridos, cuando fueron más significativos, no son atribuibles al marco legal, sino que a la implementación inadecuada de la regulación en la práctica y por ende resultaron reversibles.

Por otra parte, el esquema regulatorio chileno ha permitido, en la presente década, disfrutar de mayor disposición de servicios, más variados y a menores precios. Por cierto que no se trata de ser autocomplacientes y de no reconocer una cantidad de elementos de la regulación que pudieran mejorarse (véase, por ejemplo, Jadresic, 1998). Sin embargo, en los sectores que hemos analizado existen problemas donde, en lo esencial, no se justifica cuestionar o volver atrás, ni en los esquemas de propiedad ni de regulación.

En este trabajo no hemos elegido sectores simples de evaluar ni que facilitarían un apoyo a la hipótesis que finalmente ha sido sustentada. Hemos procurado distinguir lo que es determinado por el cambio tecnológico y por la innovación, de lo que es consecuencia de una opción de regulación que, en lo general, ha sido exitosa. Así, no hemos hecho referencia, por ejemplo, a que en telefonía

CUADRO 10
COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PRIVATIZACIÓN Y LA REGULACIÓN

Industria	Ganancias Eficiencia Valor presente (MMUS\$)	Costos de regular Valor presente (MMUS\$)	Naturaleza del problema	
			Estructural	Reversible
Electricidad:				
Transmisión	18,2	?	x	
Distribución	84,3	80		x
Telecomunicaciones	2.300	120-260		x
Aerolíneas	0	29	x	

Fuente: Paredes (1995).

móvil la penetración esté pasando de 3% en 1997 a 6% en 1998 y se espere 10% en el año 2000. También hemos dejado de lado la evaluación de sectores como el portuario, en el que por el simple expediente de desarticular reglas impuestas por grupos de presión altamente cohesionados y que generaban enormes ineficiencias, se pudo incrementar la carga de 68 millones de contenedores en 1980 (después de desregulado) a 146 millones en 1988 y a 652 millones en 1998. Tampoco nos hemos referido a subsectores como el gas natural, el transporte terrestre, el transporte público interurbano ni el aéreo, ni tampoco a la distribución de combustibles; en cada uno de ellos hay experiencias notables de una mayor disposición de bienes a menores precios, aunque definitivamente es una vida más difícil para cada uno de los competidores, que llegaron a serlo fundamentalmente gracias a una política de libre entrada.

De hecho, la opción de este trabajo ha sido considerar los sectores en los cuales se han hecho las críticas más álgidas, y en particular donde se ha cuestionado precisamente el que la autoridad haya optado por un esquema fundamentalmente descentralizado, con menor intervención, y no haya puesto el acento en la estructura del mercado. La síntesis es una experiencia exitosa, repetible en sus méritos y perfectible en sus deméritos. Entre los últimos, sin embargo, no distinguimos las críticas más usuales que se aprecian en la discusión diaria, como por ejemplo las referidas a la concentración horizontal, la integración vertical o la conflictividad. El principal problema es otro, y en la segunda mitad de los años 1990 se ha expresado muy nítidamente con requerimientos de acciones para enfrentar la crisis. En efecto, aparte de los análisis académicos en los cuales se celebra la opción chilena, no se ve una clara percepción social positiva de los procesos privatizadores y regulatorios. Más aún, sólo a mediados de los 1990 se produjeron episodios críticos de abastecimiento de agua y electricidad que significaron un verdadero "test ácido" de lo robusto que es el esquema chileno. La reacción de algunos sectores políticos, de distintas tendencias y que sugieren limitar los avances privatizadores en agua potable, o proceder con regulaciones sectoriales de estructura en lugar de mantener la flexibilidad que provee una regulación conductual liderada por las comisiones antimonopolio, representa el verdadero test para determinar cuán exitoso ha sido el proceso de regulación chileno.

VII.2. Tareas pendientes

Hay, por cierto, un conjunto de desafíos a futuro, que parten por mejorar la operación de las agencias regulatorias del Estado, el marco normativo existente y, en algunos casos, introducir reformas más profundas en la institucionalidad regulatoria. Por una parte, algunas agencias regulatorias actuales carecen de infraestructura y recursos, tienen sistemas anticuados de gestión y los bajos sueldos les impiden atraer profesionales de alto nivel o mantenerlos por un tiempo prolongado. Sin embargo, el mayor problema de esta situación no es la aparente incontra-

restable capacidad técnica que enfrentarían los reguladores ante los regulados, sino que un peligroso riesgo de arbitrariedad, reacción defensiva propia de la misma ignorancia. Asimismo, la relativa inmovilidad de los reguladores tiene que ver con el diseño institucional que suele limitarlos a actuar autónomamente de las presiones del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Ése es un gran desafío para el futuro y que se sintetiza en la necesidad de mantener un equilibrio entre mayor poder y capacidad para que los reguladores puedan hacerlo bien, y el requerimiento de que permanentemente se ejerza un claro control sobre el regulador, particularmente al impedir que en la búsqueda de un protagonismo puntual termine con el mayor mérito que se deriva de la experiencia de Chile: un manejo descentralizado, que propicia que la iniciativa privada sea fuertemente impulsada y mejor remunerada.

Para distintos sectores se aprecia la necesidad de estas mejoras. Es el caso de la protección del medio ambiente, la institucionalidad que regula la infraestructura pública, incluyendo las obras viales, puertos, aeropuertos, obras de riego, manejo de cuencas y vivienda social. Sin embargo, se percibe también un claro requerimiento de una nueva reforma regulatoria en los sectores tradicionales y que, tal como hemos señalado, ha sido una lección de avances en esta materia. En efecto, Chile, que fue pionero en la regulación eléctrica, hacia fines del siglo se debate en racionamientos en épocas de emergencia sin que aún no se haya diseñado una legislación que aborde las crisis desde un punto de vista económico. Se ha ignorado sistemáticamente una política coherente de racionamiento de precios, que puede representarse de distintos modos y en su reemplazo se aplicaron políticas de racionamiento parejo, con enormes costos sociales. Del mismo modo, hoy es evidente la necesidad de un salto en materia de desregulación en telecomunicaciones, donde se ha advertido, a partir de los episodios más cercanos en el tiempo, un intento por ejercer un mayor control que lo posible, ya no sólo en áreas tradicionales, sino también en otras, como Internet y diseños de redes, donde la ignorancia de lo que vendrá hace muy poco aconsejable seguir un camino como el insinuado en algunos intentos recientes de regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alé, J. (1990): *Estado Empresario y Privatización en Chile*. Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones. Universidad Nacional Andrés Bello.
- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993): "Algunas Reflexiones en torno al Rol Regulador y Empresarial del Estado", en *Después de las Privatizaciones: Hacia el Estado Regulador*, O. Muñoz (ed.), CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Blanlot, V. (1993): "La Regulación del Sector Eléctrico: La Experiencia Chilena", en *Después de las Privatizaciones: Hacia un Estado Regulador*, O. Muñoz (ed.), CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Demsetz, H. (1968): "Why regulate utilities", *Journal of Law and Economics*, abril.

- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (1997): "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities", *American Economic Review* (Papers and Proceedings), mayo.
- Hachette, D. y R. Lüders (1993): *Privatization in Chile: An Economic Appraisal*, ICS Press.
- Harberger, A. (1985): "Observation on the Chilean Economy, 1973-1983", *Economic and Cultural Change*, 33, April.
- Hinojosa, S. y A. Gómez-Lobo (1998): "Concesiones en Chile", fotocopias, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, Chile.
- Jadresic, A. (1998): "Desregulación económica y tareas pendientes", en Lahera (ed.).
- Kerf, Michael, R.D. Gray, T. Irwin, C. Levesque y R. Taylor (1996), "Concessions", Mimeo, The World Bank.
- Larraín, F. (1988): "Public sector behavior in a highly indebted country: The contrasting Chilean experience, 1970-1985", revised draft, Catholic University of Chile, September.
- Lavín, J. (1978): "*Chile: Revolución Silenciosa*", Editorial Zig Zag, Santiago, Chile.
- Lüders, R. (1990): "Chile's massive SOE diversiture program, 1975-1990: Failures and Successes", paper presented at the World Bank Conference on Privatization and Ownership Changes in East and Central Europe, June.
- Marcel, M. (1989): "La privatización de empresas públicas en Chile: 1985-88", *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 125, enero.
- Melo, J. y P. Serra (1998): "Regulación en telefonía y electricidad en Chile", fotocopias, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago, Chile.
- Muñoz, O. (1993): *Después de las privatizaciones: Hacia el Estado Regulador*, Ed. CIEPLAN.
- Muñoz, R., R. Paredes y J. M. Sánchez (1998), Teoría y Práctica de la Regulación de Concesiones", mimeo, Universidad de Chile.
- Panzer, J. (1988): "La política económica de la estructura de aranceles en Chile", artículo presentado en el X Encuentro de Economistas, Punta de Tralca, Chile.
- Paredes, R. (1993): "Privatización y Regulación: Lecciones de la Experiencia Chilena", en *Después de las privatizaciones: Hacia el Estado Regulador*, Oscar Muñoz (ed.), CIEPLAN.
- (1995a): "Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios en Chile", *Estudios Públicos*, 58, otoño.
- (1995b): "Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolio en Chile", *Estudios Públicos*, N° 58, otoño.
- (1995c): "Evaluating the cost of Regulation in New Privatized Sectors", *Revista Análisis Económico*, Ilades-Georgetown University.
- (1997a): "Políticas de Competencia en países sin tradición de mercado: El caso de Chile", *Perspectivas*, N° 1, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- (1997b): "Análisis de la denuncia de la Fiscalía Nacional Económica contra Metrópolis - Intercom", fotocopias, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- (1997c): "Integración Vertical: Teoría e Implicancias de Política Pública", *Estudios Públicos*, N° 66, otoño.

- Paredes, R. y J. M. Sánchez (1998): "Teoría y práctica de la regulación en Latinoamérica", Documento de Trabajo, CEPAL, Santiago, Chile. (1999): "Concesiones de Infraestructura en Chile: Diseño, Bienestar y Renegociación", fotocopias, Dpto. de Economía, Universidad de Chile.
- Paredes, R.; J. M. Sánchez.; R. Sanhueza; L. Letelier L. y J. Yañez (1998): "Autonomía de las Instituciones del Sector Público en Chile", Documento de Trabajo, BID.
- Reineri, R. (1997): "Relevancia de las barreras a la entrada a la industria de generación eléctrica", en *La industria eléctrica en Chile*, F Morandé (eds.), Ilades/Georgetown.
- Sigmund, P. (1990): "Chile: Privatization, Reprivatization, Hyperprivatization", in Extra N. Suleiman and John Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, United States.
- Spiller, P. y G. Cardilli (1997): "The frontiers of Telecommunications Desregulation: Small countries leading the pack", *The Journal of Economics Perspectives*. Fall, 1997. Volume II, Number 4.
- Stone, A., B. Levy y R. Paredes (1996): "Public Institutions and Private Transactions", en *Empirical Studies in Institutional Change (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Lee J. Alston y D. North (eds.)
- Wisecarver, D. (1986): "Regulation and deregulation in Chile: september 1973-83", *Estudios Públicos*, 22, otoño, Santiago, Chile. ●



Capítulo 6

El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas

EDUARDO ENGEL • RONALD FISCHER • ALEXANDER GALETOVIC



EDUARDO ENGEL G. Ingeniero Civil, Universidad de Chile. Ph.D. en Economía, MIT, y en Estadística, Universidad de Stanford. Profesor Titular Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. También está asociado con el National Bureau of Economic Research (NBER). Mientras se redactaba este capítulo, fue Profesor Visitante en el Center for Research on Economic Development and Policy Reform de Stanford. Email: eengel@dii.uchile.cl

RONALD FISCHER B. Ingeniero Civil, Universidad de Chile. Ph.D. en Economía, Universidad de Pennsylvania. Profesor Asociado del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Email: rfischer@dii.uchile.cl

ALEXANDER GALETOVIC P. Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Princeton. Profesor Asistente del Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Email: agalet@dii.uchile.cl

Agradecemos el apoyo financiero del Fondecyt (proyectos 1980658 y 1981188) y la Fundación Mellon (proyecto 9608), los comentarios de Mario Conca, Carlos Hurtado y Felipe Larraín, y la ayuda de Claudia Araya y Ronald Gibbs. La versión final de este capítulo fue redactada antes de que se licitaran los puertos y la autopista Costanera Norte.

I. INTRODUCCIÓN: EL DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA EN CHILE

A principios de los años noventa era evidente que Chile tenía un déficit importante de infraestructura de transporte. Como carecía de los recursos financieros, de organización y humanos para superarlo, el gobierno inició un programa ambicioso de concesiones mediante un sistema de contratos de construcción, operación y transferencia (BOT). Con arreglo a esos contratos, una empresa privada construye y financia el proyecto de infraestructura y luego cobra por el uso del servicio durante un período prolongado (por lo general, entre 10 y 30 años). Cuando finaliza la concesión, la infraestructura se transfiere al Estado¹. A fines de 1998 se habían otorgado 21 concesiones bajo contratos de construcción, operación y transferencia (BOT, por sus siglas, en inglés), por un monto de US\$ 3.600 millones, principalmente en carreteras y aeropuertos. Pronto se hará lo mismo con los puertos. En este capítulo se describe y analiza el programa de concesiones en materia de infraestructura iniciado por los gobiernos de la Concertación, una coalición de partidos políticos de centroizquierda². Examinamos los aspectos económicos básicos de la concesión de obras de infraestructura y evaluamos dos de los sectores más importantes a los que se ha aplicado el programa: las carreteras y los puertos.

Durante los años setenta y ochenta se hizo muy poco en el sector de la infraestructura. El programa radical de reformas de mercado aplicado en otras áreas de la economía dejó de lado en gran medida a este sector. Tradicionalmente, las obras de infraestructura habían sido financiadas principalmente por los contribuyentes y no por los usuarios. Además, hasta principios del decenio de 1970, el Ministerio de Obras Públicas (y otros ministerios) tenían sus propias unidades de construcción y muchos trabajadores de dicha área eran empleados estatales. Sólo se podía contratar una empresa privada para construir obras públicas mediante una ley especial. A mediados de los años setenta, valiéndose de una de las tantas reformas introducidas en el sector público, el gobierno decidió subcontratar la construcción y el mantenimiento de las obras públicas. La selección de los contratistas se comenzó a hacer mediante licitaciones competitivas, pero el diseño y la administración de los proyectos seguían en manos del Estado. En términos generales, los costos de la construcción recaían en los contribuyentes³. Al mismo tiempo, se introdujo un esquema integral de evaluación social de proyectos públicos, ad-

¹ Para un análisis y una descripción exhaustivos de la experiencia internacional en la privatización de los transportes, véase Gómez-Ibáñez y Meyer (1993).

² Este período abarca el gobierno de Aylwin (1990-94) y los primeros cinco años del gobierno de Frei (1994-98).

³ En algunas carreteras se pagaba peaje, cuyo valor era muy superior a los costos marginales y los ingresos se utilizaban para financiar todo el sistema de infraestructura. Cabe señalar que Chile es uno de los pocos países con una larga tradición (más de 30 años) en el cobro de peajes en carreteras estatales. Para mayor información sobre este tema, véase Gómez-Lobo e Hinojosa (1999).

ministrado en forma centralizada, con el objeto de seleccionar, entre todos los proyectos públicos concebibles, aquellos que tuvieran la mayor rentabilidad social. Por ese motivo, los proyectos de infraestructura debían competir con todos los demás proyectos públicos para obtener fondos.

Si bien estas reformas mejoraron de manera importante la eficiencia de las obras públicas aprobadas, crónicas limitaciones presupuestarias motivaron que las obras de infraestructura no pudieran dar respuesta al crecimiento de la demanda. Si bien mejoró la eficiencia con que se administraba y utilizaba la infraestructura existente (por ejemplo, en ese período se construyeron muy pocos elefantes blancos), a principios del decenio de 1990 era evidente la necesidad de aumentar las inversiones⁴. Así, en el Cuadro 1 puede observarse que, según las estimaciones del Ministerio de Obras Públicas, las necesidades de inversión entre 1995 y el año 2000 eran considerables y ascendían a 11.000 millones de dólares (con fines comparativos, cabe mencionar que el PIB de Chile es de aproximadamente 70.000 millones de dólares)⁵. Para financiar estas inversiones, el Ministerio de Obras Públicas (en adelante, MOP) debería haber triplicado su presupuesto anual de 800 millones de dólares y proceder a una profunda reestructuración organizativa, una alternativa que la Concertación consideró políticamente inviable⁶. Por este motivo, el gobierno puso en marcha un programa ambicioso de concesiones, que inicialmente se centró en los contratos BOT para concesionar aeropuertos y carreteras que fueran rentables para el sector privado, aunque es probable que este tipo de programas se extienda a otras áreas.

Hay muchos motivos que sugieren el aumento del bienestar y la eficiencia⁷. En primer lugar, como ya se ha dicho, el enfoque tradicional exigía incrementar considerablemente el presupuesto de infraestructura. Habría sido necesario justificar políticamente un aumento de tal magnitud. En segundo lugar, si la misma empresa que construye las obras hace también el mantenimiento, tendrá más incentivos para invertir en calidad durante la etapa de la construcción⁸. En tercer lugar, por lo general las empresas privadas son más eficientes que las estatales y, en consecuencia, el mantenimiento y la operación deberían ser más eficientes con el esquema BOT⁹. En cuarto lugar, es más fácil justificar políticamente que los peajes

⁴ Por "inversiones insuficientes" entendemos que no se realizaban proyectos social y privadamente rentables.

⁵ La Cámara Chilena de la Construcción ha estimado un monto similar para las necesidades de inversión. Véase el Cuadro 2 de la publicación de Acevedo y Errázuriz (1994).

⁶ Además estos presupuestos eran mucho mayores que los del decenio anterior.

⁷ Según el enfoque tradicional, el Estado organiza una licitación competitiva entre los contratistas para la construcción de la carretera. El contratista que hace la oferta más baja obtiene el contrato y construye la obra conforme a las especificaciones. Una vez que ésta está terminada, el encargado de operarla y mantenerla es el Estado. Corresponde a los contribuyentes pagar los costos de construcción. Aunque los usuarios paguen los peajes correspondientes, éstos no guardan relación directa con los costos de construcción del proyecto.

⁸ Tirole (1997) enfatiza esos aspectos.

⁹ Esta ventaja también puede lograrse aplicando el enfoque tradicional si el Estado subcontrata la administración y las operaciones de mantenimiento.

CUADRO 1
 NECESIDADES DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
 1995-2000

Sector	Inversión (En millones de dólares)
Carreteras y autopistas interurbanas	4.250
Autopistas urbanas	2.000
Tratamiento de aguas	1.480
Suministro de agua potable	950
Equipo	810
Ferrocarriles	470
Puertos	450
Riego	370
Control de aguas de lluvia	195
Aeropuertos	100
TOTAL	11.075

Fuente: Gómez-Lobo e Hinojosa (1999).

pagados por los usuarios deban cubrir los costos cuando quienes proveen la infraestructura son empresas privadas¹⁰. En quinto lugar, desde un punto de vista distributivo, puede ser aconsejable que los beneficiarios del proyecto de infraestructura sean quienes paguen por él, lo que ocurre con los proyectos BOT, pero no así bajo el enfoque tradicional. Por último, los esquemas BOT difieren profundamente de los tradicionales porque se seleccionan con un criterio de mercado y no mediante mecanismos de planificación centralizada. Esto ayuda a descartar los elefantes blancos, pues los ingresos de la empresa concesionaria están vinculados a la demanda. Además, los planificadores pueden utilizar un test de mercado para determinar si las obras públicas son rentables.

Las seis ventajas de los contratos BOT deben contrapesarse con las ineficiencias inducidas por los peajes, que por lo general son considerablemente mayores que los costos marginales, pero que permiten financiar la construcción del proyecto. En la mayoría de los países en desarrollo, donde están muy arraigados los elefantes blancos (para un ejemplo extremo, véase el recuadro I.1), es eviden-

¹⁰ Si bien, como se ha señalado en la nota 7, en la página anterior, en Chile existe una larga tradición de cobro de peajes en las carreteras estatales, este criterio se aplicó a las carreteras interurbanas y no a las autopistas urbanas. Este comentario también es pertinente para los camiones, que siempre han pagado peajes inferiores a los costos marginales que entraña la circulación de estos vehículos por las carreteras.

te que las ventajas del sistema BOT superan ampliamente sus limitaciones. Además, en proyectos de gran demanda —tales como la mayoría de las autopistas urbanas— si se asegura la eficiencia de los peajes pagados por los usuarios, éstos serán suficientes para cubrir los costos de construcción¹¹.

Recuadro I.1 Selección inadecuada de proyectos

A mediados del decenio de 1940, Chile y Argentina acordaron aumentar el comercio bilateral. Como parte de este proceso, los gobiernos proyectaron una línea férrea que uniría los puertos de Concepción, en Chile, y de Bahía Blanca, en la Argentina. Los chilenos construyeron la línea hasta la frontera, incluyendo el túnel de Lonquimay —que aún hoy es el túnel más largo de América Latina— y las estaciones ferroviarias correspondientes. La línea del lado argentino jamás se construyó y el proyecto nunca cumplió con su fin. Una empresa privada que participe en un esquema BOT, cuyos ingresos provienen de tarifas pagadas por los usuarios, no hubiera iniciado la construcción de la parte chilena del proyecto sin tener la seguridad de que la parte argentina también se construiría.

Sin embargo, no se pueden dar por sentadas las virtudes de los contratos BOT. La experiencia internacional demuestra que si se desea cosechar las ventajas potenciales de este sistema, es preciso diseñar cuidadosamente los mecanismos de licitación, el contrato de concesión y el marco regulatorio (en el recuadro I.2 figuran ejemplos de esta afirmación). Hay tres motivos principales para que esto sea así. En primer lugar, el temor a las expropiaciones puede desalentar la participación de las empresas en los esquemas BOT. En consecuencia, es preciso realizar reformas que aseguren el derecho de propiedad. En segundo lugar, a menudo los proyectos de infraestructura son monopólicos, por lo que es preciso preocuparse de su regulación. Por último, la mayoría de los proyectos de infraestructura llevan implícitos enormes riesgos comerciales y de política económica, lo que ha llevado a las empresas a presionar a los gobiernos para que otorguen garantías en materia de ingresos o la seguridad implícita de una operación de rescate si llegasen a enfrentar problemas financieros.

Pero las garantías y las renegociaciones no son deseables por varios motivos. Por un lado, constituyen deudas que serán asumidas por administraciones posteriores, pero que no han sido incluidas en el presupuesto corriente. Por otro, alientan a las empresas que tienen experiencia en hacer *lobbies* a realizar ofertas más bajas con la expectativa de una renegociación posterior (*lowballing*). Además, promueve la construcción de elefantes blancos, pues las garantías reducen el ries-

¹¹ Véase Engel, Fischer y Galetovic —en adelante EFG— (1998b) para una explicación de este resultado.

go de que el proyecto resulte deficitario para el concesionario. Por último, implican la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas. Esto último tiene un efecto negativo en la opinión pública y le resta apoyo a la participación privada en obras de infraestructura.

Recuadro I.2 Renegociaciones y rescates del gobierno¹²

En Francia, México y España, el Estado ha renegociado los contratos con empresas concesionarias que habían quebrado o las ha readquirido. A principios de los años setenta, Francia otorgó cuatro concesiones de carreteras. Luego de las crisis petroleras, tres de ellas se declararon en quiebra y fueron compradas por el Estado. En México se renegociaron prácticamente todas las concesiones de carreteras después de que se comprobó que los costos de construcción excedían las proyecciones, mientras que los ingresos eran inferiores a lo esperado. El costo (declarado) para los contribuyentes ha llegado a los 6.000 millones de dólares, cifra que no incluye el costo que significó para los usuarios el incremento de los peajes, que en varios casos se duplicaron. Los sobrecostos se produjeron, en parte, porque las empresas obtenían dividendos inflando los costos de construcción, desviando fondos a través de las empresas constructoras y dejando que las operadoras fueran a la quiebra.

En España, antes de 1973 se concesionaron 12 carreteras. Los costos de construcción llegaron a cuadruplicar o quintuplicar los previstos y en varias concesiones el tráfico sólo fue la tercera parte de lo proyectado. Tres empresas quebraron, otras dos fueron absorbidas por concesionarios más grandes y a todas ellas se les otorgaron aumentos en los peajes y los plazos de concesión.

Nuestra evaluación de la experiencia chilena es positiva. En comparación con otros países, los resultados son promisorios. Se han evitado varios errores comunes y se está reduciendo el déficit de infraestructura. Sin embargo, la propia experiencia sugiere algunas mejoras. Se pueden (y deben) hacer algunos cambios. Además, como la mayoría de los plazos de concesión son más bien prolongados, no se podrá dar un veredicto definitivo hasta dentro de, por lo menos, diez años.

Antes de continuar, queremos hacer dos salvedades. En primer lugar, el término “infraestructura” comprende varios tipos de proyectos, además de los puentes, los aeropuertos y las carreteras. Ejemplo de ello son los servicios públicos, como la provisión de agua y electricidad, y los servicios telefónicos. No analizaremos las reformas llevadas a cabo en esos sectores porque son tema de otros capítulos de

¹² Basado en Gómez-Ibáñez y Meyer (1993)

este libro y la bibliografía sobre su privatización y regulación es abundante. En cambio, es mucho menos lo que se sabe de las actividades en las que la licitación periódica de concesiones temporales puede usarse como herramienta de regulación y de competencia¹³. Ésta es la innovación más importante en materia de regulación introducida durante los gobiernos de la Concertación. En el presente capítulo se examinan los casos de las carreteras y los puertos. Las carreteras representan el 90% de las inversiones realizadas en el marco del programa de concesiones de Chile. Por su parte, los puertos siguen siendo uno de los desafíos pendientes más importantes en el proceso de perfeccionamiento de la infraestructura y sus problemas económicos contrastan en forma interesante con los de las carreteras.

La segunda salvedad es que, si bien este capítulo se centra en el otorgamiento de concesiones para los proyectos de infraestructura de transporte, en él no se analizan las políticas aplicadas en dicha área durante el decenio de 1990. Esta limitación puede ser importante en el caso de las autopistas urbanas, en el que omitimos una comparación entre las ventajas de promover el transporte público y la conveniencia de aumentar la infraestructura disponible¹⁴.

El resto del capítulo consta de cuatro secciones. En la sección II analizamos los aspectos económicos de las concesiones en el área de la infraestructura. En la sección III se explica el programa chileno de concesiones de carreteras. En la sección IV se examina la privatización de los puertos y en la sección V se plantean las conclusiones.

II. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LAS CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA¹⁵

En esta sección se establece el marco conceptual que se utilizará para evaluar las reformas de infraestructura llevadas a cabo durante los gobiernos de la Concertación. Como se dijo en la introducción, la principal innovación realizada por estos gobiernos en materia de regulación es utilizar la licitación periódica de concesiones como medio para privatizar e introducir competencia. Por este motivo, la presente sección se inicia con un breve examen de los fundamentos económicos básicos de las licitaciones y las concesiones.

¹³ Para una contribución reciente, véase Harstad y Crew (1999).

¹⁴ Para más detalles sobre este tema, véase el documento elaborado por la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (1997).

¹⁵ La presente sección se ha elaborado a partir de nuestro trabajo citado en la bibliografía y del de Klein (1998). Para mayores detalles, recomendamos al lector consultar esas fuentes.

II.1. La regulación del poder monopólico mediante concesiones

Una de las principales dificultades de un proceso de privatización ocurre cuando el proyecto es un monopolio natural o, lo que es peor aún, cuando el Estado asegura legalmente el monopolio a la empresa privada. La sustitución de un monopolio público por otro privado puede incluso disminuir el bienestar general, especialmente si la empresa tiene mucha capacidad de *lobby*. De este modo, una de las preocupaciones más importantes del Estado en los procesos de privatización debería ser evitar la venta de un monopolio o, si esto fuera inevitable, establecer un marco regulatorio adecuado.

En principio, hay tres maneras de regular o eliminar un poder monopólico. En primer lugar, las innovaciones tecnológicas pueden posibilitar la creación de un mercado competitivo, como en el caso de la generación eléctrica. En tales circunstancias, la intervención del regulador es prácticamente innecesaria, salvo para crear condiciones que se asemejen a las del mercado. En segundo lugar, las empresas pueden estar obligadas a competir periódicamente por la concesión, como en el caso de las carreteras. En este caso específico, el regulador tiene un papel más activo, estableciendo y verificando el cumplimiento de las normas que rigen tanto los peajes como la calidad del servicio entregado. Por último, los servicios vinculados con la infraestructura pueden estar a cargo de una entidad pública común, adecuadamente regulada.

Como es bien sabido, existen argumentos muy sólidos en contra de la regulación directa. A estas alturas, casi todo el mundo coincide en que las empresas reguladas poseen mejor información sobre sus costos y la demanda, y que esto dificulta la labor del regulador cuando trata de eliminar las rentas monopólicas y asegurar la aplicación de normas de calidad (véase, por ejemplo, Laffont y Tirole [1993]). Además, ocurre con frecuencia que la institución reguladora es “capturada” por la empresa que presuntamente debe regular. Por último, como en la mayoría de los casos, los organismos regulatorios responden a múltiples intereses, por lo general los esquemas de incentivos son ineficaces (véase Dixit [1996]). Estos problemas están exacerbados en Chile (y en la mayoría los países en desarrollo), porque los reguladores no son independientes de las autoridades políticas ni le rinden cuentas al público. Asimismo, los tribunales tienen poca experiencia en cuestiones regulatorias (véase Bauer [1998]). Por estos motivos, siempre que sea posible deberá tratarse de que la competencia sea el principal mecanismo de regulación de los servicios de infraestructura.

Lamentablemente, cuando la provisión de un determinado tipo de infraestructura está sujeta a economías de escala, no es posible crear un mercado competitivo. Sin embargo, en muchos casos es posible introducir cierto nivel de competencia realizando licitaciones periódicas de las concesiones. Esto es lo que Chadwick (1859) denominó la competencia *por* la cancha, que sustituiría a la competencia *en* la cancha. Según este razonamiento, popularizado por Demsetz (1968),

la competencia por la concesión disipará la renta económica y la transferirá a los usuarios. Este principio ha estado implícito en la principal reforma regulatoria introducida por los gobiernos de la Concertación, es decir, la privatización de proyectos de infraestructura a través de concesiones por plazos limitados, adjudicadas en licitaciones competitivas.

Teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a la regulación directa, se podría argüir que las licitaciones periódicas permiten la extracción de la renta en forma más eficaz que la regulación directa de las utilidades. La debilidad de este argumento radica en que un contrato de concesión establece una relación de largo plazo entre el concesionario y el regulador. Ambos están sujetos a la denominada “transformación fundamental” de Williamson, por la cual una licitación competitiva se convierte en un monopolio bilateral entre el regulador y el concesionario, ya que existen numerosos costos hundidos y es muy caro para el Estado cambiar de proveedor. De esta manera, el mecanismo de oferta debe diseñarse procurando restringir la posibilidad de que se lleven a cabo renegociaciones oportunistas. Se debe prestar debida atención a los mecanismos que eviten la “captura” del regulador por el concesionario y la posibilidad de una expropiación progresiva por parte del Estado (por ejemplo, fijando tarifas bajas una vez que se hayan realizado las inversiones).

Por más que la licitación periódica de la concesión disipe las rentas, cierta regulación es inevitable. En primer lugar, cuando el proyecto de infraestructura no tiene buenos sustitutos, lo que ocurre cuando el concesionario detenta poder monopólico, éste tiene incentivos evidentes para dejar que se deteriore la calidad del servicio¹⁶. Este incentivo es aún más fuerte cuando el mecanismo de regulación contempla la fijación de precios máximos. En segundo lugar, como la concesión se volverá a licitar periódicamente, el concesionario actual puede no tener incentivos suficientes para mantener adecuadamente los activos —este problema se agrava a medida que se acerca la fecha de vencimiento de la concesión. No siempre resulta fácil asegurar que se cumplan las normas de calidad acordadas en el contrato. Por lo general, los reguladores deben enfrentar la presión de las empresas, y cuando no son independientes de las autoridades políticas, es probable que carezcan de la fuerza necesaria para resistir las presiones¹⁷. Por otra parte, en muchos casos no es tan sencillo definir normas objetivas y medirlas, pues la información es asimétrica.

¹⁶ Cabe señalar que en un mercado competitivo, en el que los usuarios pueden elegir a los proveedores, las empresas les asegurarán que tanto el precio como la calidad sean adecuados.

¹⁷ Cuando es posible definir normas objetivas, se pueden contratar empresas privadas para que controlen su cumplimiento.

II.2. Riesgos, garantías del Estado y renegociaciones

La segunda falla observada en Chile, y en muchos otros países, es que frecuentemente se le otorga al concesionario un seguro contra riesgos comerciales que es financiado por los contribuyentes. Normalmente, el concesionario se encuentra sujeto a riesgos de demanda, de construcción y mantenimiento, y aquellos vinculados con los cambios de políticas económicas (véase el ejemplo citado en el recuadro II.1). Uno de los motivos por los cuales las empresas exigen garantías es que éstas les permiten minimizar, en buena medida, el riesgo de la demanda. Este riesgo es muy grande, ya que proyectar la demanda con precisión, aun en el mediano plazo, es extremadamente difícil. Las empresas no tienen la posibilidad de diversificar esos riesgos, probablemente porque los problemas de agencia vinculados con el financiamiento son importantes. Como señalamos más adelante, la forma adecuada de encarar este problema es elegir un mecanismo de licitación apropiado. Las empresas también exigen garantías para cubrir los riesgos de construcción y de mantenimiento. Para ello es frecuente que traten de lograr acuerdos para compartir costos con el Estado.

Recuadro II.1 Riesgos que corre el concesionario¹⁸

En los contratos de concesión habituales, en los cuales el plazo está determinado de antemano y el Estado no da garantías, el concesionario enfrenta los siguientes riesgos:

- **El riesgo de la demanda.** Este riesgo se presenta cuando las predicciones de demanda no son confiables, cosa que ocurre en la mayoría de los casos. Los pronósticos de demanda se realizan sobre la base de estimaciones del ciclo macroeconómico, vinculados al rendimiento agregado de la economía, y sobre la base de estimaciones de las condiciones microeconómicas, que reflejan las fluctuaciones de la demanda local. En el recuadro II.2 puede verificarse que, en Chile, ambos factores inciden en forma considerable en el riesgo de la demanda. Este riesgo también puede deberse a la incertidumbre sobre la elasticidad-ingreso de la demanda por vehículo y a la imprecisión sobre la elasticidad-precio de los peajes. Cualquiera de estos dos factores de riesgo puede dar lugar a pronósticos de demanda equivocados que, por lo general, son poco ciertos en el corto plazo (tres a cinco años) y prácticamente inútiles en el largo plazo.

¹⁸ Sobre la base de EFG (1997e).

- **Riesgos de construcción y de operación.** Estos riesgos existen porque, por lo general, los costos de construcción y de mantenimiento difieren de los proyectados.
- **Riesgos de política económica.** Muchos proyectos privados de infraestructura están expuestos a riesgos inducidos por las políticas económicas. Éstos pueden manifestarse de dos maneras. Las medidas adoptadas por distintos organismos del Estado pueden afectar, sin proponérselo, la rentabilidad de la concesión. La adopción de una política de ajuste monetario por parte del Banco Central, por ejemplo, puede causar una recesión que desacelere considerablemente el crecimiento de la demanda, o bien una modificación de las normas ambientales puede exigir inversiones adicionales. En estos casos, el Estado no está actuando en forma oportunista, ya que estas políticas pueden ser deseables pese a sus efectos negativos sobre la rentabilidad de la concesión.
- Otro tipo de riesgo se produce cuando el gobierno aplica políticas que afectan la rentabilidad del concesionario sin mejorar el bienestar general. En tal sentido, puede decidir construir o ampliar obras de infraestructura que compitan con la concesión y/o cobrar tarifas de usuario subsidiadas, o bien puede reducir las tarifas en respuesta a determinadas presiones políticas.

Recuadro II.2 Incertidumbre de la demanda en Chile¹⁹

En el Cuadro 2 se muestra el aumento del número de vehículos a motor que pagaron peaje durante los últimos diez años en las tres principales carreteras con este sistema en Chile²⁰. Como los peajes se mantuvieron aproximadamente constantes (en términos reales) durante este período, las fluctuaciones observadas en las tasas de crecimiento se deben, principalmente, a fluctuaciones de la demanda. El riesgo macroeconómico se refleja, por ejemplo, en el hecho de que los flujos de vehículos aumentaron en mucho mayor medida durante 1988 que en 1990. El riesgo microeconómico es evidente en la mayoría de los años: el aumento del flujo de vehículos fluctúa considerablemente alrededor de la media anual de una plaza de peaje a otra.

¹⁹ Sobre la base de EFG (1996).

²⁰ Las tasas corresponden al incremento del flujo de vehículos de un año a otro. Por ejemplo, el flujo de vehículos por el peaje de Angostura en 1987 fue un 8,8% mayor que en 1986. Estos flujos son representativos y abarcan las tres carreteras más transitadas de los alrededores de Santiago.

CUADRO 2
VEHÍCULOS QUE PAGAN PEAJE: TASAS DE CRECIMIENTO
(En porcentajes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Angostura:	8,8	15,0	11,7	4,5	8,7	12,4	6,7	7,8	9,4
Zapata:	21,5	14,4	13,1	8,1	7,2	5,2	2,9	3,9	4,9
Lampa:	3,8	13,4	15,9	8,9	6,8	18,0	8,8	16,2	12,5

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Chile.

Las garantías del gobierno pueden ser tanto explícitas como implícitas. Por ejemplo, una garantía de demanda explícita que se utiliza con frecuencia es asegurar al concesionario niveles anuales mínimos de ingresos, especificándolos en el contrato de concesión. Si los ingresos por este concepto son insuficientes, los contribuyentes se hacen cargo de la diferencia²¹. Otro tipo de garantía explícita utilizada con frecuencia es que el Estado pague una fracción preestablecida de los sobrecostos. Las garantías implícitas, por su parte, aparecen tras la renegociación del contrato original, por lo general cuando el concesionario comienza a experimentar problemas financieros.

Las garantías explícitas del Estado tienen consecuencias indeseables que pueden llegar a cancelar las ventajas del sistema de concesiones (con respecto al enfoque tradicional a que hemos hecho referencia en la introducción). En primer lugar, se debilitan los incentivos para que las empresas funcionen en forma eficiente. Por ejemplo, si el Estado acepta hacerse cargo de los sobrecostos, las empresas no tendrán mayores incentivos para controlarlos. O bien, si el Estado garantiza un determinado nivel de ingresos mínimos, se debilitan los incentivos para eliminar los elefantes blancos, porque las empresas no se hacen cargo de las pérdidas que supone invertir en proyectos mal concebidos. Cuanto más generosa sea la garantía, tanto mayor será la probabilidad de que se construyan elefantes blancos. En segundo lugar, aunque el sistema de concesiones contribuya a reducir el gasto corriente del Estado, las garantías trasladan las obligaciones a períodos futuros o a los nuevos gobiernos. Pocas veces se tienen en cuenta estos riesgos contingentes y normalmente no se los incluye en los presupuestos anuales o al computar los pasivos del Estado. En consecuencia, no están sujetos a control alguno.

Las garantías implícitas, que salen a la luz cuando existe la posibilidad de renegociar el contrato de concesión, tienen las mismas desventajas que acabamos de enumerar, así como otros problemas adicionales. Quizá el más importante sea que alientan a las empresas que tienen gran capacidad de *lobby* a presentar ofer-

²¹ Esta garantía también sirve como cobertura parcial de los riesgos de política económica.

tas más bajas que las empresas eficientes con la expectativa de renegociar condiciones más favorables en el futuro. De esta forma impedirían a las empresas más eficientes ganar la licitación. Esto podría evitarse si el Estado no renegociara y permitiera que el concesionario vaya a la quiebra. Pero no existe ninguna seguridad de que esto ocurra en Chile (o en otros países en desarrollo), ya que el Estado ha demostrado reiteradamente que es incapaz de soportar las presiones que ejercen los grupos de interés.

II.3. Garantías y externalidades

El Estado puede desempeñar un papel cuando las externalidades vinculadas con el proyecto de infraestructura generan beneficios sociales netos positivos (en el recuadro II.3 se ilustra esta afirmación). Si se otorga un subsidio suficiente como para que el proyecto resulte atractivo a los inversionistas privados, se podrá proceder a su concesión en la forma habitual. Se mantendrán los incentivos que aseguren la rentabilidad privada, pero el valor en riesgo de la empresa será menor que si tuviera que financiar el proyecto por sí misma²². Los subsidios tienen la ventaja adicional de que se aprueban en el proceso presupuestario normal y, en consecuencia, deben competir con otros gastos de gobierno. Por el contrario, las garantías de ingreso mínimo no se incluyen en el presupuesto y normalmente no están sujetas a este proceso de selección y pueden convertirse en riesgos para los futuros gobiernos.

Recuadro II.3

Subsidios a algunos tramos de la Carretera Panamericana

El MOP dividió la Carretera Panamericana, que recorre el país de norte a sur, en ocho secciones que se licitaron por separado. Motivado por las externalidades vinculadas con la descentralización (y, posiblemente, teniendo en cuenta consideraciones de tipo político, debido a la desproporcionada representación en el Congreso chileno de las regiones menos pobladas), el gobierno formuló un programa de concesiones de manera tal que se cobrarán los mismos peajes en las ocho secciones, pese a las enormes diferencias de tráfico existentes. En los tramos con poco tráfico, que no resultan atractivos para el sector privado, el gobierno ofrece un subsidio al contado a las empresas ganadoras. Se estima que estos subsidios se financiarán con los pagos fijos que realizarán al Estado los concesionarios de los tramos de mayor volumen de tráfico.

²² Por "valor en riesgo" se entiende la pérdida máxima que se puede experimentar con una probabilidad mayor que un valor determinado.

En las etapas iniciales del proceso de concesión se puede justificar el otorgamiento de garantías. Las concesiones iniciales generan externalidades de aprendizaje. En este caso, un subsidio contingente, pagadero sólo si la concesión no es rentable, proporciona los incentivos adecuados y compensa a los concesionarios iniciales por las externalidades de aprendizaje que generan. Las garantías deberán eliminarse gradualmente a medida que aquéllas vayan desapareciendo. Por otra parte, antes de otorgar garantías, será necesario evaluar el valor en riesgo agregado y someterlo a los procedimientos normales de aprobación del presupuesto²³.

II.4. Calidad de servicio, riesgo de demanda y la elección de un mecanismo de licitación

Como se acaba de señalar, uno de los principales motivos por los cuales las empresas exigen garantías del Estado es que las predicciones de demanda son muy imprecisas. Como, por lo general, el plazo de la concesión es fijo, esto significa que los ingresos durante el período de vigencia de la concesión pueden tener variaciones muy amplias. Sin embargo, en muchos casos es bastante seguro que si el período de la concesión fuese suficientemente largo, el proyecto resultará rentable. Por ejemplo, puede resultar imposible predecir si la carretera que unirá a Santiago con Viña del Mar generará suficientes ingresos por concepto de peajes para cubrir los costos de inversión y de funcionamiento en *exactamente* 10 años, pero existe la certeza de que el proyecto logrará cubrir los costos en *algún* período de tiempo, aún desconocido, pero que no excederá los 20 años. En otros trabajos (véase EFG [1996, 1998]) hemos demostrado que este hecho puede utilizarse para diseñar un contrato de plazo *variable* que elimina la mayor parte del riesgo de demanda y también disipa todas las rentas. Este contrato puede implementarse en una licitación simple; es decir, una licitación por el “mínimo valor presente de ingreso” (MVPI). En este tipo de licitación, el regulador fija la tarifa que pagará el usuario y una tasa de descuento²⁴⁻²⁵. La concesión se otorga a la empresa que solicita el menor valor presente de ingresos. Ésta llega a su fin cuando el valor presente de los ingresos pagados por los usuarios es igual al de la oferta ganadora.

Puede demostrarse en forma rigurosa que un mecanismo de MVPI permite lograr una distribución de riesgos que es siempre superior (en el sentido de Pareto) a la que pueda lograrse con cualquier otro mecanismo concebible, inclu-

²³ El valor en riesgo (véase la nota al pie anterior) es un indicador más apropiado que el costo esperado de la garantía porque, en condiciones económicas adversas, ésta presenta un problema al país en su conjunto. Esto ocurre si se exige el pago simultáneo de las garantías de varios proyectos.

²⁴ En la subsección II.6 se intenta demostrar que, contrariamente a lo que ocurre con las concesiones de plazo fijo, los contratos de MVPI permiten una flexibilidad bastante grande para modificar las tasas que pagarán los usuarios.

²⁵ La tasa de descuento debería ser una buena estimación del costo de financiación que enfrentan los concesionarios y podría ser variable (por ejemplo, Libor más una prima de riesgo fija).

sive las concesiones de plazo fijo (para la demostración, véase EFG [1998]). Sin embargo, la teoría del agente y el principal demuestra que quizá no es óptimo eliminar por completo el riesgo de demanda si las acciones del concesionario afectan el nivel de la demanda —puede ser necesario que corra ciertos riesgos, a fin de incentivar la provisión de un servicio de la calidad adecuada. En consecuencia, existe un *trade-off* fundamental entre el seguro y la calidad del servicio.

La distribución óptima de riesgo depende del tipo de infraestructura. En un extremo está el caso de las carreteras, en las que las diferencias de diseño posibles son pequeñas (habida cuenta de los procedimientos de planificación previa aplicados en Chile). Además, el concesionario no puede incidir significativamente en la demanda. Por su parte, el regulador puede fijar normas de calidad objetivas, encargarse de verificarlas y obligar a su cumplimiento. En ese caso, el contrato de concesión debería eliminar el riesgo de demanda y para ello es ideal una licitación de tipo MVPI²⁶⁻²⁷. El otro extremo lo ilustra nuestro segundo estudio de casos: los puertos. Aquí, una de las ventajas más importantes de la privatización es que se aprovecha la creatividad de las empresas privadas, tanto en el diseño del puerto como en su administración²⁸. Ambas tareas son complejas y es difícil definir y hacer cumplir normas de calidad objetivas en un contrato de concesión de largo plazo. Por otra parte, la calidad del servicio tiene un efecto sumamente importante en los usuarios del puerto. En consecuencia, el contrato de concesión no debería aislar al concesionario de las fluctuaciones de demanda porque no tendría mayores incentivos para responder a las necesidades de los usuarios.

En ocasiones es posible evitar por completo el *trade-off* entre seguro y calidad, como ocurre cuando un proyecto de infraestructura puede desglosarse en partes separadas. Por ejemplo, la construcción de una pista de aterrizaje de un aeropuerto puede licitarse conforme a un esquema MVPI, mientras que la concesión de los servicios brindados en él se realiza por medio de sistema estándar de plazo fijo, que proporciona fuertes incentivos para atraer la demanda.

II.5. Simplicidad

Es importante que tanto el contrato de concesión como el diseño de la licitación cumplan con una condición importante: la simplicidad. Un examen rápido de los mecanismos utilizados en distintos países para licitar concesiones demuestra que muchas veces se ignora este principio. La desventaja de los mecanismos

²⁶ Este es el caso examinado en EFG (1998).

²⁷ Un caso en el que son apropiados los contratos MVPI son los embalses de agua. El gobierno proyecta utilizar este mecanismo para licitar la construcción de depósitos de agua. Véase “Definen las Tarifas para Concesión de Embalses”, *El Mercurio*, 7 de febrero de 1999.

²⁸ A veces, las perspectivas de expansión a corto plazo de la infraestructura de un puerto son conocidas y, en tales casos, como veremos más adelante, resulta apropiado combinar el mecanismo MVPI con un sistema de licitación que responda a la demanda.

complejos radica en que dependen de gran número de variables, difíciles de analizar, y favorecen la discrecionalidad. Es muy común utilizar sistemas de puntaje multifactorial. A fin de reducir el margen de subjetividad del evaluador, estos factores deberían ser cuantificables. Sin embargo, como la ponderación asignada a los distintos factores es en alguna medida arbitraria, éstos pueden dar pie a resultados imprevistos, aumentando de este modo la incertidumbre. Además, los contratos complejos no son transparentes, y esto refuerza la discrecionalidad del regulador y el margen de comportamiento oportunista por parte del concesionario. Estos argumentos permiten sugerir que la selección del ganador debería hacerse sobre la base de una única variable. El primer proyecto licitado en el marco del programa de concesiones de Chile ilustra muchos de los problemas que provoca un diseño excesivamente complejo del pliego de licitación (véase la subsección III.1).

Los reguladores suelen utilizar diseños complejos para satisfacer los intereses de los distintos actores que participan en la licitación. Por ejemplo, si el Estado ofrece garantías de ingreso puede exigir que el Estado y el concesionario participen en las utilidades. De esta manera, el Estado obtendría una compensación por las garantías si la rentabilidad excede un límite predeterminado. Esta condición complica la estimación del valor del proyecto por parte de los oferentes potenciales y, además, exige un monitoreo más elaborado.

Otro de los inconvenientes de los contratos complejos es que la supervisión es más difícil. Asimismo, las distintas disposiciones del contrato pueden ser incoherentes entre sí, lo que haría más probable la necesidad de algún tipo de renegociación. Por otra parte, cuanto más complejos sean los contratos, el público y los usuarios tendrán más dificultades para comprender qué es lo que se ha concedido en la licitación y, en consecuencia, verá limitada su capacidad para supervisar al regulador. Esto, a su vez, facilitará la “captura” del regulador por el concesionario.

II.6. Flexibilidad

Los contratos de concesiones en los países en desarrollo suelen carecer de flexibilidad. Esto es necesario para evitar una expropiación encubierta (e incluso una expropiación directa) del concesionario y para limitar las posibilidades de que reguladores corruptos favorezcan a los concesionarios a expensas del público. Sin embargo, existen algunas circunstancias en que la inflexibilidad puede resultar muy gravosa. En particular, sería deseable que en los contratos de concesión se prevea la posibilidad de calcular con facilidad el monto de una compensación equitativa si se modifica el contrato original. Consideremos una situación en que resulta necesario ampliar el proyecto o aumentar las tarifas por motivos de eficiencia. ¿Cómo habrán de dividirse los costos de la ampliación entre el concesionario, el Estado y los usuarios? ¿Qué proporción de los ingresos adicionales, obtenidos en razón de un aumento de las tarifas, corresponde al concesionario?

En estos casos, el planificador tiene dos alternativas. Una de ellas es renegociar el contrato original, con todos los problemas que entraña una negociación en una situación de monopolio bilateral. La otra es terminar la concesión y pagar una compensación equitativa al concesionario por el lucro cesante. El problema que plantea esta última alternativa es que una compensación equitativa es el valor actual esperado de la rentabilidad futura si se hubieran mantenido las condiciones originales. A menudo esta cifra no puede deducirse de datos contables y es sumamente subjetiva, por lo que el resultado más probable será un conflicto interminable (para un ejemplo de esta situación, véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

Conflictos por el pago de compensaciones a raíz de la anulación de la concesión de varios aeropuertos en la Argentina

A principios de 1997, el gobierno argentino anunció que deseaba dar por terminadas las concesiones de los aeropuertos a fin de volver a licitarlas en otras condiciones. Para ello, el gobierno debía compensar a los concesionarios. Según el ex ministro de Economía, Domingo Cavallo, los funcionarios gubernamentales, influidos por los concesionarios, redactaron un decreto que les otorgaba una compensación de 400 millones de dólares —es decir, un monto 10 veces superior a lo que él estimaba equitativo (*El Mercurio*, 6 de febrero de 1997).

El problema de la flexibilidad también se presenta cuando se fijan las tarifas que debe pagar el usuario. Para reducir los riesgos, es aconsejable especificar las tarifas (en términos reales) antes de que entre en vigencia la concesión. Sin embargo, esto a menudo lleva a que las tarifas resulten muy ineficientes. Por ejemplo, en una carretera urbana otorgada en concesión por un período de 20 años, la enorme incertidumbre relativa a la demanda a la que hemos aludido puede conducir a dos situaciones posibles: que los peajes fijados con anticipación generen niveles de congestión tales que la carretera resulte ineficiente o que, por el contrario, lleven a un nivel de subutilización políticamente insostenible.

En los sistemas de MVPI es más fácil modificar las tarifas que debe pagar el usuario que en las concesiones de tasas fijas, ya que el valor de los peajes puede variar sustancialmente sin afectar los ingresos del concesionario en valor presente²⁹. En el caso de una autopista urbana, se podría estipular en el contrato MVPI que el reajuste anual de los peajes será decidido por un organismo independien-

²⁹ La rentabilidad se ve afectada ya que el plazo de la concesión determina los costos de mantenimiento y funcionamiento, aunque, por lo general, estos costos son muy inferiores a los de construcción.

te, de modo que los usuarios compensen continuamente los costos de congestión que imponen a terceros³⁰.

II.7. Un error conceptual muy extendido

Para concluir esta sección, haremos un breve comentario sobre un error conceptual muy extendido, que se ha convertido en lugar común cuando se piensa en los proyectos de concesión de infraestructura. Es importante subrayar que el objetivo de las licitaciones competitivas es disipar las rentas, transfiriéndolas a los usuarios. Esto es así en razón del principio más general de que la regulación debe garantizar a las empresas una tasa de retorno *normal*. En Chile (y en muchos otros países) es muy común escuchar que “los proyectos deben ser interesantes para el sector privado”. Una forma de interpretar esta afirmación es que uno de los objetivos de las privatizaciones debería ser la transferencia de rentas a las empresas privadas. Evidentemente, esto es erróneo. Por ejemplo, una de las maneras de lograr esa transferencia sería otorgar al concesionario un poder monopólico, lo que se contrapone a cualquier principio conocido de la economía del bienestar. Otra alternativa sería otorgar garantías explícitas o implícitas contra riesgos comerciales, lo cual, como hemos analizado en una parte anterior de esta sección, también es indeseable. El principal objetivo de las concesiones y de las privatizaciones es realizar aquellos proyectos que son socialmente rentables y no crear oportunidades de negocios en sí mismas o transferir rentas a las empresas³¹.

III. LAS CONCESIONES DE CARRETERAS EN CHILE³²

El principal programa de privatizaciones llevado a cabo en Chile durante los gobiernos de la Concertación es el de concesión de carreteras. Tradicionalmente se ha considerado que las carreteras son bienes públicos que deben ser provistos por el Estado. Sin embargo, cuando la Concertación asumió el gobierno era evidente que la oferta de carreteras en Chile no había crecido al mismo ritmo que la

³⁰ La discrecionalidad puede limitarse determinando un techo y un piso (en términos reales) a los peajes posibles.

³¹ Una interpretación más benevolente de las intenciones del MOP, cuando sostenía que los proyectos debían ser más “atractivos”, es suponer que lo que se buscaba era aumentar la participación de las empresas en las licitaciones, intensificando la competencia. De este modo se elimina la posibilidad de que la renta potencial haga el proyecto más interesante. Según esta interpretación, los gerentes de una empresa que desea participar en una licitación prefieren un proyecto más atractivo porque, en ese caso, será más fácil lograr la aprobación del directorio de la empresa. Es más fácil justificar ante los accionistas la pérdida de una licitación si en ella participaron muchos oferentes que si el proyecto era tan poco atractivo que la participación resultó muy limitada.

³² Otros trabajos que examinan los temas analizados en esta sección, son EFG (1996, 1997a y 1997b), Fischer (1995), Gómez-Lobo e Hinojosa (1999) y Moguillanski (1997).

economía y que las vías existentes se habían vuelto marcadamente deficientes: muchas eran demasiado pequeñas, estaban muy congestionadas y su calidad era muy baja. Por ejemplo, entre 1980 y 1994 se duplicó el parque automotor, mientras que el ritmo con que se pavimentaban las carreteras disminuyó de 350 kilómetros por año durante el período 1955-1970 a sólo 150 kilómetros anuales durante los dos decenios siguientes³³. En el Cuadro 3 puede observarse que entre 1986 y 1993 el número de kilómetros de carreteras pavimentadas (de hormigón y asfalto) aumentó en un 25,8%, muy por debajo del incremento de la demanda. Además, en el Cuadro 4 puede apreciarse que en 1993 el 45% de las carreteras pavimentadas estaban en condiciones “regulares” o “malas”.

En consecuencia, no puede sorprender que las velocidades promedio del tráfico disminuyeran considerablemente en los últimos decenios. Por ejemplo, la velocidad promedio de un vehículo en la ciudad de Santiago disminuyó de 37,4 km/h en 1977 a 24,6 km/h en 1991. Por estos motivos, a partir de 1993 el gobierno comenzó a desprenderse de las principales carreteras que ahora son construidas, financiadas y operadas por empresas privadas. A cambio de esto, las empresas tienen el derecho de cobrar peajes por un período limitado, que normalmente oscila entre los 20 y los 30 años. Como se ha mencionado en la introducción, esta operatoria se realiza mediante contratos BOT. En la presente sección describimos las principales características del programa y examinamos sus virtudes y defectos más salientes.

III.1. Breve descripción del programa de concesiones

En 1991, el Congreso aprobó una ley por la que se permite al Estado otorgar en concesión prácticamente cualquier obra pública³⁴. Contrariamente a lo que ocurre en muchos países, en que los contratos se negocian en forma bilateral, en Chile las concesiones deben otorgarse mediante licitaciones competitivas abiertas a cualquier empresa, nacional o extranjera. La ley es bastante flexible y deja un amplio margen para adaptar el contrato de concesión a las necesidades de cada proyecto. En particular, la variable contemplada en las ofertas puede ser alguna de las siguientes (o cualquier combinación de ellas): tarifas que deben pagar los usuarios; subsidios del Estado; período de vigencia de la concesión, ingresos garantizados por el Estado; dividendos pagados por el concesionario al Estado por la infraestructura existente; riesgo asumido por el oferente durante las etapas de construcción y operación; calidad de la oferta técnica; fracción de los ingresos (más allá de un cierto valor básico) que se compartirá con el Estado (o los usuarios); y renta total de la concesión³⁵.

³³ El gráfico 3 del trabajo de Acevedo y Errázuriz (1994) demuestra esta afirmación.

³⁴ DFL 164 y DS 240, 1991.

³⁵ La últimas dos variables mencionadas se agregaron en una enmienda a la ley original aprobada por el Congreso en 1995.

CUADRO 3
 EL SISTEMA DE CARRETERAS DE CHILE
 (En kilómetros)

Año	Concreto	Asfalto	Grava	Tierra	Total
1986	3.314	6.503	33.635	35.226	78.678
1987	3.473	6.847	32.718	36.184	79.222
1988	3.469	6.855	32.679	36.126	79.129
1989	3.525	7.237	32.391	36.329	78.482
1990	3.646	7.289	32.407	35.884	79.235
1991	3.663	7.338	32.426	36.166	79.593
1992	3.769	8.305	32.778	34.462	79.314
1993	3.834	8.517	32.709	34.233	79.293

Fuente: Compendio Estadístico 1991-1994, INE.

CUADRO 4
 ESTADO DE LA RED VIAL EN 1993

Clasificación	Buena	Media	Deficiente	TOTAL
Concreto	1.611	1.726	499	3.835
Asfalto	5.157	2.157	1.802	9.116
Grava	4.191	15.405	17.802	34.432
TOTAL (en porcentajes)	15	52	33	100

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

Las empresas privadas o las personas naturales pueden proponer proyectos y el MOP puede reembolsar al proponente los costos vinculados con la elaboración de la propuesta o una fracción de éstos. El MOP evalúa el proyecto utilizando un procedimiento rápido y sencillo y el proponente recibe una bonificación en la licitación si su idea es aprobada. Hasta ahora se han aprobado y otorgado en concesión dos carreteras propuestas por empresas privadas: la carretera de acceso al aeropuerto de Santiago y la Autopista Los Libertadores (ruta 57) que une Santiago con la ciudad de Los Andes. En ambos casos, las empresas que propusieron el proyecto ganaron la concesión. Además, los proyectos de modernización de cuatro aeropuertos regionales (Concepción, Calama, Puerto Montt e Iquique) fueron propuestos por empresas privadas. Hasta hoy, estas empresas han presentado 135 propuestas. De éstas, 100 han sido rechazadas, se han estudiado 35 y aprobado 9 (la fuente de esta información es el MOP).

Según lo dispone la ley, el concesionario debe construir el proyecto en el plazo estipulado y debe mantener la calidad, proporcionando un servicio ininterrumpido cuyo nivel sea consecuente con lo propuesto en la oferta ganadora. El MOP verifica la construcción y la operación del proyecto y puede imponer multas, suspender la concesión e incluso anularla si el concesionario incumple sus obligaciones. En la ley también se establece un mecanismo de solución de controversias que permite resolver los conflictos entre el Estado y los concesionarios³⁶. Tanto el Estado como el concesionario pueden presentar su posición a la comisión conciliadora. La comisión está integrada por tres miembros, uno nombrado por el Estado, otro por el concesionario y el tercero de común acuerdo³⁷. Si ésta no logra mediar entre las partes, el concesionario puede iniciar una acción judicial o solicitar la creación de una comisión de arbitraje. Las decisiones de esta comisión, integrada por las mismas personas de la comisión conciliadora, son vinculantes y no tienen recurso de apelación ante los tribunales.

La lista original de carreteras a licitar y el cronograma de las licitaciones se han modificado reiteradamente. Sin embargo, los proyectos que ya han sido licitados o se licitarán en el futuro pueden clasificarse en cuatro grupos (véase también el Cuadro 5):

- la Ruta Panamericana (Ruta 5) de La Serena en el norte a Puerto Montt en el sur, que se dividió en ocho segmentos y tiene una extensión de aproximadamente 1.500 kilómetros;
- varias carreteras que unen Santiago con ciudades cercanas (como Los Andes, San Antonio y Valparaíso);
- varias carreteras locales (como el Camino de la Madera, Nogales-Puchuncaví y el Acceso Norte a Concepción);
- tres autopistas urbanas en Santiago: el Sistema Américo Vespucio, el Sistema Oriente-Poniente (Costanera Norte) y el Sistema Norte-Sur.

El programa se inició en 1993 con la concesión del túnel El Melón, cuya vigencia es de 23 años. El mecanismo de licitación fue innecesariamente complicado³⁸. Las ofertas de las empresas se realizaron sobre la base de una media ponderada de siete variables: un subsidio anual del Estado o un pago anual a éste; el nivel y estructura de los peajes (compuesta por seis peajes distintos, con una ponderación diferente para cada clase de vehículo); el plazo de la concesión; una garantía de ingresos mínimos; el nivel de riesgo de construcción a cargo del

³⁶ El resto de este párrafo se redactó teniendo en cuenta el trabajo de Gómez-Lobo e Hinojosa (1999).

³⁷ Todos los miembros se nombran poco después del otorgamiento de la concesión, es decir, mucho antes de que puedan suscitarse controversias.

³⁸ En la subsección II.5 se destaca la importancia de que los mecanismos de licitación y los contratos de concesión sean sencillos.

CUADRO 5
CONCESIÓN DE CARRETERAS EN CHILE:
1993-1998

1	2	3	4	5	6
Proyecto	Vigencia (en años)	Variables de licitación	Número de ofertas	Inversión (en millones de \$US)	Situación (en diciembre 1998)
Túnel El Melón (1993)	23	Siete variables (véase el texto)	4	42	En funcionamiento
Ruta de la Madera (1994)	25	Subsidio	1	34	En funcionamiento
Acceso Norte a Concepción (1995)	28	Peaje	6	230	En funcionamiento
Ruta 78, Santiago a San Antonio (1995)	23	Peaje	6	140	En funcionamiento
Ruta Nogales-Puchuncaví (1995)	22	Peaje	4	12	En funcionamiento
Ruta 5, Talca-Chillán	10	Peaje y luego plazo	4	183	En construcción
Ruta Santiago-Los Andes (1996)	28	Peaje; luego plazo; luego pago al Estado	1	272	En construcción
Ruta 5, Santiago-Los Vilos (1996)	23	Peaje y luego plazo	4	272	En construcción
Ruta 5, Los Vilos-La Serena (1997)	25	Peaje y luego plazo	2	265	En construcción
Ruta 5, Chillán-Collipulli (1997)	22	Peaje y luego plazo	3	265	En construcción
Ruta 5, Temuco-Río Bueno (1997)	25	Peaje y luego pago al Estado	3	224	En construcción
Ruta 5, Río Bueno-Puerto Montt (1997)	25	Peaje y luego pago al Estado	5	176	En construcción
Ruta 68, Santiago-Valparaíso (1998)	Variable	Mínimo Valor Presente de Ingreso	3	401	Adjudicada
Ruta 5, Santiago-Talca (1998)	25	Pago al Estado	4	720	Adjudicada

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Obras Públicas.

concesionario; la adjudicación de puntaje por la oferta de servicios adicionales; y una fórmula de ajuste conforme al IPC³⁹. Si bien se definieron ponderaciones que implicaban que sólo dos de las variables afectarían el resultado final (la estructura de los peajes y el pago al Estado), el resultado de la licitación fue inesperado. Cuatro empresas presentaron ofertas y en todas ellas se terminó adjudicando a quien ofreció el mayor pago anual al Estado, lo cual, como mostraremos a continuación, es ineficiente. Otra de las sorpresas fue que la oferta ganadora era tres veces superior a la segunda.

En licitaciones posteriores, el MOP usó otros mecanismos (véase el Cuadro 5). Por ejemplo, el Acceso Norte a Concepción, la ruta Nogales-Puchancaví y la carretera Santiago-San Antonio (Ruta 78) se otorgaron a la empresa que ofrecía el menor peaje. Por otra parte, como el gobierno quería mantener los valores del peaje por kilómetro dentro de límites muy estrechos a lo largo de toda la Ruta Panamericana (para mayores detalles, véase el recuadro II.3), la mayoría de los segmentos de esta ruta se licitaron aplicando un mecanismo bajo el cual las empresas partían compitiendo por menor peaje y, una vez alcanzado un límite inferior preestablecido, por el plazo de concesión más breve o un pago anual al Estado (que se justificó política y legalmente como un “pago por la infraestructura preexistente”). Además, se subsidiaron algunos de los segmentos que se estimaban poco rentables. Por último, la Ruta 68, que une Valparaíso con Santiago, se dio en concesión utilizando una licitación del tipo MVPI (véase el recuadro III.1). Aparentemente, la mayoría de las licitaciones fueron razonablemente competitivas, ya que, con pocas excepciones, el número de oferentes osciló entre tres y seis (para mayores detalles véase el Cuadro 5)⁴⁰.

Recuadro III.1 **Primera licitación MVPI**

La primera carretera licitada mediante el sistema MVPI fue la que une Santiago con Valparaíso y Viña del Mar, en febrero de 1998⁴¹. El proyecto contemplaba importantes mejoras, la ampliación de la carretera de 130 kilómetros y la construcción de tres nuevos túneles. Cinco empresas presentaron ofertas y una de ellas fue descalificada por motivos técnicos. Se contemplaba la posibilidad de que el Estado garantizara un tráfico mínimo a un costo determinado. El hecho de que el Estado cobrase por la garantía,

³⁹ Algunas de las variables se incluyeron sólo para cumplir con determinados requisitos legales.

⁴⁰ En esta afirmación, se parte del supuesto de que si el número de oferentes es elevado, se reducen las posibilidades de colusión.

⁴¹ Aunque las empresas no presentaron ofertas sobre el valor actual de los ingresos, el contrato de concesión para la construcción del puente Queen Elizabeth II, licitado en 1987 en el Reino Unido, es similar a una concesión MVPI. Para más detalles, véase EFG (1997e).

sugiere que el gobierno le puso un precio adecuado, ya que dos oferentes optaron por comprarla, mientras que el ganador la declinó. Los oferentes podían elegir entre dos tasas de interés reales para descontar los ingresos anuales: una tasa fija del 6,5% o una tasa variable equivalente a la tasa promedio del sistema financiero chileno para las operaciones de 90 y 365 días. Se agregó una prima por riesgo del 4% a ambas tasas de descuento. Tres empresas, incluyendo la ganadora, optaron por la tasa de descuento fija. Resultó en cierta medida sorprendente que el valor actual de los ingresos exigidos por la ganadora resultara inferior a los costos de construcción y mantenimiento estimados por el MOP⁴². Una explicación posible es que la prima por riesgo, y en consecuencia la tasa de descuento, eran muy elevadas, dejando de lado el hecho de que las licitaciones MVPI reducen considerablemente el riesgo que enfrenta el concesionario.

También es interesante mencionar que, más allá de las presiones ejercidas por el Ministerio de Hacienda (véase la subsección III.3), el principal motivo por el cual el MOP decidió licitar por MVPI es que, en este caso, es fácil fijar una compensación equitativa si el Ministerio decidiera dar por terminada la concesión antes de que se cumpla el plazo de vigencia (véase la subsección II.6). Esta era importante porque el MOP estima que en algún momento anterior al vencimiento de la concesión la demanda habrá aumentado lo suficiente como para justificar una ampliación importante. De este modo, el contrato de la concesión de la Ruta 68 permite al MOP readquirir la concesión en cualquier momento posterior al duodécimo año de vigencia, compensando al concesionario con la diferencia entre la oferta ganadora y los ingresos ya obtenidos, menos una estimación sencilla de los ahorros de costos de mantenimiento y operación logrados gracias a la cancelación anticipada.

Como puede verse en el Cuadro 5, a fines de 1998 se habían adjudicado, se estaban construyendo o estaban funcionando 15 carreteras interurbanas. Según las estimaciones, en esas carreteras se invertirán 3.300 millones de dólares, una suma considerable si se tiene en cuenta que el presupuesto anual del MOP es de 800 millones de dólares. La mayoría de las carreteras están en manos de empresas mexicanas o españolas. Sin embargo, el programa urbano se ha postergado reiteradamente y aún no se ha licitado siquiera la primera concesión (véase el recuadro III.2).

⁴² El primero fue de 374 millones de dólares, mientras que los segundos ascendían a 379 millones.

Recuadro III.2

El fracaso de la licitación de la autopista urbana Costanera Norte⁴³

La Costanera Norte es la primera autopista urbana con peaje que se construirá en Chile. Unirá el centro de Santiago con tres municipios de altos ingresos en el sector oriente de la ciudad. Tras varias postergaciones y negociaciones prolongadas entre las empresas constructoras, el MOP y el Ministerio de Hacienda, que duraron casi tres años, la obra se licitó a fines de 1998. El proyecto, cuyo costo estimado es de 400 millones de dólares, se realizó con arreglo a un contrato MVPI. El concesionario recibiría una garantía de tráfico equivalente al 80% del costo estimado del proyecto y un reembolso del 85% de todos los ingresos por concepto de peajes que los usuarios dejen de pagar (en las concesiones urbanas, los sistemas de peaje electrónicos hacen que el no pago adquiera suma importancia). Sólo hubo una empresa oferente, pero se la descalificó porque la oferta no cumplía con las condiciones establecidas por el MOP. Los demás oferentes potenciales no participaron, argumentando que el proyecto no era atractivo ya que la garantía fijada era demasiado baja.

Aparentemente, el problema más importante es que si bien el diseño inicial hubiera tenido un costo de 180 millones de dólares, el mismo aumentó considerablemente en razón de que las presiones de los grupos ambientalistas obligaron al MOP a establecer normas más exigentes y modificar la traza original. Las empresas plantearon, además, que los riesgos eran mucho mayores en una autopista urbana, en especial debido a que: i) la existencia de rutas alternativas libres de peaje dificultan aún más los pronósticos de la demanda; además, este hecho limita el valor del peaje que puede cobrarse sin alentar la sustitución por alternativas libres de peaje; ii) las medidas de política adoptadas por las municipalidades y otros organismos de gobierno pueden afectar los flujos de tráfico; iii) los sistemas de peaje electrónicos facilitan la elusión del pago de los peajes⁴⁴; iv) los que se oponían al proyecto (como los grupos ambientalistas y los vecinos) pueden recurrir a los tribunales y retrasarlo.

La Cámara Chilena de la Construcción hizo *lobby* para lograr garantías más altas y un seguro que cubriera las faltas de pago del peaje. Uno de los motivos por los cuales la licitación se postergó tantas veces fue que el Ministerio de Hacienda se resistía a proporcionar las garantías y a subsidiar el proyecto. El Ministerio señalaba que los riesgos pueden reducirse conside-

⁴³ Sobre la base de Thomson (1999).

⁴⁴ Hasta ahora no existe sanción por no pagar peaje. Los peajes se pagan porque los puestos de control están provistos de semáforos. Atravesar uno de esos puestos sin pagar equivale a violar un semáforo en rojo, un delito punible. Esta estrategia no puede aplicarse a los peajes electrónicos, de modo que habrá que modificar la legislación.

rablemente si la licitación se realiza mediante el sistema MVPI. El segundo motivo de retraso fue que las organizaciones de base y los grupos ambientalistas convinieron en organizar una campaña de opinión pública en contra del proyecto.

Tras negociaciones prolongadas, el MOP finalmente aceptó licitar con el sistema MVPI. Sin embargo, las empresas argumentaron que un contrato de plazo variable no proporcionaba seguridad suficiente y la Cámara amenazó con que sus miembros no participarían, a menos que se modificaran las reglas de modo que el proyecto fuera financieramente atractivo. De hecho, la única empresa oferente en la fallida licitación de 1998 no era miembro de la Cámara. Una interpretación de este fracaso es que el sistema MVPI resultó eficiente para detectar un elefante blanco, lo que es perfectamente posible habida cuenta de que el costo proyectado aumentó en más de un 100%.

En mayo de 1999, el Ministerio de Obras Públicas anunció varios cambios que harían más atractivo el proyecto. Entre ellos, cabe señalar los siguientes: i) el Estado invertirá 80 millones de dólares en puentes, defensas ribereñas y parques, restituyendo los subsidios a los que se había negado inicialmente el Ministerio de Hacienda; ii) las garantías de tráfico mínimo no dependerán del número de automóviles que utilicen la autopista sino del número de vehículos que paguen efectivamente el peaje, debilitando de esta manera los incentivos del concesionario para cobrar peajes; iii) las empresas participantes pueden proponer cambios al diseño del proyecto. Se espera que se licite a fines de 1999.

Con la excepción de la Ruta 68, las concesiones comparten dos características clave. En primer lugar, el plazo es fijo, de modo que éste no puede ajustarse al crecimiento de la demanda. En segundo lugar, las concesiones fueron otorgadas con “garantías de ingresos mínimos” generosas. Básicamente, éstas aseguran que los contribuyentes se harán cargo de las diferencias si el tráfico cae por debajo de un piso anual especificado en el contrato. Estos pisos se calcularon para asegurar que el concesionario recupere por lo menos el 70% de la inversión y de los gastos de funcionamiento estimados por el MOP antes de concesionar. Con frecuencia las empresas han sostenido que las garantías son insuficientes y han presionado para que se aumenten las estimaciones de los costos⁴⁵. Como se señala a continuación, las garantías son una de las debilidades más importantes del programa chileno de carreteras.

⁴⁵ Si las garantías son excesivas porque la inversión estimada y los costos de mantención se han sobreestimado, el sistema de concesiones deja de cumplir su función como filtro de los elefantes blancos.

III.2. Evaluación

III.2.1. El marco regulatorio

Una de las virtudes más importantes del programa de concesiones chileno radica en que la legislación ha sido eficaz para alejar los temores de expropiación, lo que es esencial para el éxito de cualquier programa de concesiones. Esto se debe, fundamentalmente, a las reformas realizadas en Chile desde mediados de los años setenta, las que fortalecieron considerablemente los derechos de propiedad. Quizás el indicador más evidente de que a los concesionarios no les preocupan las expropiaciones es que se sienten muy cómodos con el enfoque aplicado por el MOP, que podría resumirse en la frase: “Construyamos ahora y regulemos después” (véase más adelante). Sin embargo, el marco jurídico creado para el programa de concesiones cuenta con disposiciones adicionales que hacen aún más improbables las expropiaciones. Por ejemplo, un poco más adelante mostraremos que los mecanismos de solución de controversias se inclinan en favor del concesionario —tal vez más de lo necesario— para proteger sus derechos de propiedad.

La segunda virtud de la Ley de Concesiones es que todas deben otorgarse en licitaciones competitivas, abiertas a las empresas extranjeras. Esta disposición limita las posibilidades de “captura” del regulador o de corrupción abierta, pues asegura cierto grado de transparencia que no existiría si el concesionario fuera elegido por el Estado en negociaciones bilaterales, como ocurre aún en muchos países.

La tercera virtud del programa de concesiones es que el Estado no acepta compartir costos con los concesionarios. De este modo, salvo en algunos casos especiales, los sobrecostos corren totalmente por cuenta de estos últimos.

A fin de atraer a gran número de oferentes, reducir los márgenes de ambigüedad de los contratos de concesión y reducir los costos de participación, en 1994 el MOP introdujo un proceso de precalificación que se realiza antes de que las empresas presenten sus ofertas⁴⁶. Durante este proceso, el MOP presenta un cronograma detallado de construcción y estudios preliminares de ingeniería del proyecto. Las empresas participan activamente, planteando preguntas y presentando sugerencias. Este procedimiento reduce la duplicación de gastos por parte de los oferentes. Además, al reducir los costos en que deben incurrir las empresas para preparar las ofertas, aumenta el número de oferentes. Este procedimiento también reduce la incertidumbre de los concesionarios, ya que si los proyectos están incompletos es probable que deban realizar inversiones inesperadas y cambios onerosos al proyecto original (véase, por ejemplo, el recuadro III.2). Uno de los inconvenientes de este procedimiento es que puede facilitar la colusión entre los oferentes⁴⁷. Asimismo, puede limitar las posibilidades de que los oferentes presen-

⁴⁶ Véanse también Fischer (1995) y Gómez-Lobo e Hinojosa (1999).

⁴⁷ En EFG (1996) mencionamos sucintamente la forma en que se pueden reducir las posibilidades de colusión.

ten diseños creativos. Sin embargo, la experiencia de la Costanera Norte demuestra que el proceso de precalificación es especialmente útil en el caso de las autopistas urbanas.

El MOP tiene una amplia experiencia en la licitación de proyectos a contratistas privados, en la que la adjudicataria es la empresa que exige el pago de la suma fija más baja⁴⁸. El ganador recibe pagos parciales después de finalizar etapas específicas del proyecto y los retrasos se sancionan con una multa. Según este esquema, empresas de monitoreo independientes supervisan el cumplimiento de las normas de construcción. Además, el ganador deposita bonos que garantizan la calidad del proyecto durante un período prolongado (10 ó 15 años). Por lo general, el MOP no renegocia condiciones del contrato original, aunque existe cierta flexibilidad en las condiciones de los contratos vinculados con la construcción de puentes y túneles. La experiencia anterior en materia de subcontratación ha permitido que el MOP sea un regulador eficaz durante la etapa de construcción.

Como sostienen Gómez-Lobo e Hinojosa (1999), los procedimientos de solución de controversias contemplados en la Ley de Concesiones chilena pueden mejorarse. En primer lugar, debería fijarse un plazo para que la comisión de arbitraje emita un veredicto. En segundo lugar, debería limitarse el tiempo que transcurre entre el momento en que ocurre un conflicto y el momento en que éste se somete a consideración de la comisión conciliadora. En tercer lugar, el procedimiento es discriminatorio en relación al Estado, ya que corresponde al concesionario decidir si recurre a la comisión de arbitraje o a los tribunales. Es más, el concesionario adopta esta decisión sabiendo cuál fue la actitud de los miembros de la comisión de arbitraje cuando integraron la comisión conciliadora. Por último, el procedimiento de solución de controversias carece de orientaciones claras para la adopción de decisiones. Hasta ahora, la mayoría de las resoluciones se han ubicado a mitad de camino entre las propuestas de ambas partes, lo que genera incentivos perversos para situaciones futuras⁴⁹.

III.2.2. Garantías de ingreso mínimo

Si bien se han perfeccionado considerablemente programas similares aplicados en otros países, no se han logrado evitar todos los errores. La principal limitación del programa de carreteras de Chile radica en que el plazo de las concesio-

⁴⁸ Esto es lo que denominamos el “enfoque tradicional” en la nota al pie N° 7 de la Introducción. El resto de este párrafo se escribió teniendo en cuenta el trabajo de Fischer (1995).

⁴⁹ Por ejemplo, en una de las dos controversias resueltas hasta el momento (la del Camino de la Madera) el conflicto consistía en determinar si un tramo de 2 km era o no parte de la concesión original. El MOP sostenía que el tramo estaba incluido en el contrato y que, por lo tanto, la empresa era responsable de su mantenimiento. La empresa sostenía lo contrario. La comisión conciliadora fue incapaz de lograr un acuerdo y la pugna se presentó a la comisión de arbitraje, la cual determinó que el MOP debía compensar a la empresa con un 50% de los gastos de mantenimiento y otros. Véase Gómez-Lobo e Hinojosa (1999).

nes es fijo y en su complemento, las garantías contra riesgos comerciales. A la luz de los resultados de la licitación de la Ruta 68, es difícil justificar que el MOP siga insistiendo con las concesiones de plazo fijo. El Ministerio ha señalado que las concesiones de plazo variables son inconvenientes porque los financistas —locales y extranjeros— no están dispuestos a otorgar préstamos de plazo variable⁵⁰. Pero como se demuestra en EFG (1997d), esta afirmación es incorrecta: cualquier flujo de pagos que pueda cumplirse en el marco de un contrato de plazo fijo también puede replicarse en una concesión de plazo variable, reduciendo las posibilidades de incumplimiento. Por otra parte, es bien conocido que en Gran Bretaña se han realizado varios proyectos privados de infraestructura de gran escala empleando mecanismos similares al del MVPI⁵¹. Estos proyectos se han financiado en su totalidad mediante endeudamiento y sin utilizar capital⁵². Una explicación plausible de la oposición del Ministerio al uso de sistemas del MVPI es que las empresas constructoras y los concesionarios rechazan este régimen por los motivos que se exponen más adelante.

La no utilización de contratos de plazo variable puede afectar considerablemente el bienestar general. En estudios anteriores, EFG (1996, 1988b) han estimado que la reducción de costos para los usuarios que produciría la mera reducción de la prima de riesgo es equivalente a un tercio del costo de inversión —alrededor de 1.000 millones de dólares, habida cuenta de la magnitud del programa de carreteras con peaje.

Como ya se ha señalado, las garantías son un riesgo contingente asumido por los contribuyentes. Las garantías otorgadas a los concesionarios no se han evaluado, pero son considerables. Tampoco se han estimado las repercusiones que pueden tener en los presupuestos futuros. Por otra parte, los estudios realizados por el MOP para fijar los niveles de las garantías no se han dado a conocer ni se han sometido a análisis independientes.

Es difícil estimar hasta qué punto las garantías han aumentado la probabilidad de que se construyan elefantes blancos. Incluso existe cierta evidencia de que pese a las garantías, se han logrado evitar algunos elefantes blancos, ya que algunos proyectos se abandonaron cuando se hizo evidente que la licitación no atraería ningún oferente. Por ejemplo, la carretera La Dormida, que hubiera unido a Santiago con Valparaíso, compitiendo de este modo con la Ruta 68, fue desechada⁵³. Sin embargo, en la mayoría de los casos se han proporcionado seguros en forma

⁵⁰ Véase también Klein (1997).

⁵¹ Véase EFG, "El puente sobre el Río Támesis", *El Mercurio*, 14 de junio de 1997, pág. D4.

⁵² Estos son el Queen Elizabeth II Bridge, que cruza el río Támesis en Dartford, y el Second Severn Crossing Bridge, que cruza el estuario del Severn, en el sitio denominado English Stone. Para más detalles, véase EFG (1997e).

⁵³ Cabe mencionar que el proyecto inicial fue revisado y los costos se incrementaron sustancialmente. Este hecho puede explicar la falta de interés en el proyecto, tal como ocurrió con el de la Costanera Norte.

gratuita, y resulta significativo que la única vez que el MOP decidió cobrarlos (en la Ruta 68), el ganador declinó la oferta.

III.2.3. Renegociaciones

La experiencia internacional también sugiere que, por lo general, los contratos de plazo fijo se renegocian cuando el concesionario comienza a tener problemas financieros. ¿Cuál ha sido la experiencia de Chile en este sentido? Hasta ahora no han ocurrido renegociaciones importantes. Ha habido presiones reiteradas para renegociar la concesión del túnel El Melón, en la que la empresa ganadora ofreció un pago anual que, retrospectivamente, resultó demasiado alto. Los concesionarios argumentaron que sería ventajoso para la sociedad reducir tanto los peajes como los pagos al Estado⁵⁴. Hasta ahora, el MOP se ha opuesto a una renegociación, principalmente para evitar establecer un precedente. Sin embargo, aún es demasiado pronto para saber si tendrá la fuerza suficiente para resistir las presiones combinadas de muchos concesionarios, una situación muy probable si la economía entra en recesión.

Por otra parte, ha habido algunos indicios de que si se produce una renegociación, ésta se hará a puertas cerradas, sin que la opinión pública tenga acceso a ella. Así ocurrió con una renegociación entre el Ministerio y la concesión de la Ruta 78, entre San Antonio y Santiago, ocurrida en 1998. Después de la firma del contrato, el Ministerio quiso que se realizaran trabajos adicionales no previstos en el contrato. El concesionario, con toda razón, pidió una compensación. Finalmente, el Ministerio decidió que los peajes se aumentarían en un 18,1%, por un período de cinco años, para compensar al concesionario. No se proporcionó ninguna explicación adicional —la opinión pública se enteró del acuerdo sólo después de su firma— y los cálculos realizados para determinar el monto de la compensación no se publicaron⁵⁵. No es deseable, desde ningún punto de vista, que el Ministerio renegocie sus propios errores, ya que el conflicto de intereses es obvio⁵⁶.

III.3. La economía política de las concesiones de carreteras

Uno de los aspectos más interesantes del programa de concesiones ha sido su economía política. Su característica central es que las empresas privadas, espe-

⁵⁴ Obsérvese que no queda claro de qué manera puede lograrse la combinación apropiada de reducciones de peaje y de pagos al Estado.

⁵⁵ Véase “El Estado compensará a privados por concesión”, *El Mercurio*, 15 de julio de 1997, pág. C8.

⁵⁶ Como lo indica Eckstein (1956, pág. 223), citado en Williamson (1985), los encargados de adoptar decisiones que tienen la obligación de rendir cuentas a la opinión pública “adquieren compromisos políticos y psicológicos con sus propias decisiones y desarrollan hacia ellas una actitud de justificación en lugar de analizarlas críticamente”.

cialmente las empresas constructoras, han presionado al gobierno para obtener garantías. Como el MOP tiene interés en que las carreteras se construyan lo más pronto posible, algunas veces ha apoyado el otorgamiento de garantías, e incluso de subsidios. A menudo se ha puesto del lado de las empresas privadas⁵⁷ y ha afirmado que las garantías son la clave del éxito del programa. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda, que se hará cargo de la cuenta en caso de que las garantías se hagan efectivas, no se ha mostrado tan entusiasmado y ha insistido en la necesidad de evaluar cuidadosamente este tema. Estas controversias han llegado a oídos de la opinión pública en varias oportunidades, como en el caso de la autopista urbana Costanera Norte. Los más beneficiados por esta ruta serán los habitantes de los municipios de mayor ingreso per cápita del país. El MOP insistió en que se otorgara un subsidio de 60 millones de dólares para que el proyecto fuera más atractivo para los concesionarios potenciales y las empresas constructoras. Esta cifra no es despreciable, teniendo en cuenta que el presupuesto anual del MOP es de aproximadamente 800 millones. Finalmente, se impuso la opinión del Ministerio de Hacienda, que rechazaba el subsidio y sostenía que no podía justificarse políticamente (sin embargo, véase el recuadro III.2).

Existe una relación estrecha entre las presiones que ejercen las empresas sobre el gobierno para que les otorgue garantías y su oposición a las licitaciones mediante el sistema MVPI. Como ya lo hemos dicho, éste hace difícil justificar las garantías de ingreso mínimo por parte del Estado. En EFG (1997e) hemos señalado que las licitaciones por MVPI reducen las posibilidades de renegociaciones oportunistas que, como lo demuestra la experiencia internacional, por lo general benefician a los concesionarios a expensas de los usuarios y los contribuyentes. Este fenómeno tiene dos causas. En primer lugar, las renegociaciones habitualmente aumentan los ingresos del concesionario, ya sea porque se amplía el plazo de la concesión o porque se incrementa el monto de los peajes. Estas dos opciones son inútiles con los mecanismos del MVPI, puesto que el plazo es variable, por definición, y lo único que se logra con un aumento de los peajes es reducir el período de vigencia de la concesión⁵⁸.

En consecuencia, prácticamente la única posibilidad de renegociación es una transferencia explícita del Estado al concesionario. La visibilidad de una transferencia de este tipo hace difícil justificarla. En segundo lugar, y lo que es aún más importante, en una licitación competitiva sobre la base del MVPI, la oferta ganadora pone de manifiesto los ingresos que requiere el concesionario para obtener una rentabilidad normal. Esta cifra es un parámetro observable, fácil de comparar con cualquier transferencia de riqueza *ex post* realizada al concesionario. Por ejemplo,

⁵⁷ Por ejemplo, en la controversia sobre la autopista urbana Costanera Norte, el funcionario del MOP a cargo del programa de concesiones explicó que el Ministerio era el mediador entre las empresas y el Ministerio de Hacienda. Véase "Divergencias entre el MOP y Hacienda por Costanera Norte", *El Diario Financiero*, 11 de marzo de 1998.

⁵⁸ En este último caso, el concesionario ahorra en concepto de costos de mantenimiento, pero este efecto es mínimo.

si la oferta ganadora es de 100 millones de dólares, y en una renegociación el concesionario exige 40 millones de dólares adicionales, la opinión pública comprenderá sin ninguna dificultad que una empresa que voluntariamente demostró su disposición a construir y operar una carretera por 100 millones de dólares, ahora está pidiendo 40 millones adicionales. En contraposición, cuando se amplía el plazo o se incrementa el valor de los peajes, resulta difícil estimar la transferencia de riqueza percibida por el concesionario. A fin de estimar la magnitud de la transferencia, los ingresos efectivos deben compararse con los ingresos que hubiera generado la concesión si no se hubiera modificado el contrato. Esta cifra no puede deducirse de datos contables, de modo que las estimaciones de la empresa y del Estado pueden diferir considerablemente. Las empresas pueden beneficiarse mucho más en las renegociaciones en las que resulta difícil y controvertible estimar cuánto están obteniendo.

Los detalles de la controversia entre los ministerios son específicos al caso de las carreteras, pero aquella refleja una limitación más profunda de los organismos regulatorios chilenos. La regulación a menudo está a cargo de los ministerios sectoriales, cuyos objetivos incluyen la promoción de las actividades que regulan. Como lo ha señalado Paredes (1997), la experiencia demuestra que el ministro de Agricultura favorece a los agricultores locales, el ministro de Transporte favorece a las líneas aéreas nacionales y el ministro de Obras Públicas trata de inaugurar todo tipo de obras. A menudo, estos ministerios funcionan como si representaran empresas o al gremio respectivo ante el gobierno. En estos casos, el conflicto entre la promoción y la regulación se hace evidente ya que, como lo hemos señalado, esta última debería asegurar que las empresas reciban sólo una tasa de retorno normal.

En el caso de las carreteras, muchas veces el MOP trata de que los proyectos sean “atractivos” para las empresas constructoras por temor a que de otro modo no se interesen en la concesión. Si bien es importante tratar de atraer la mayor cantidad de participantes activos a fin de aumentar la competencia entre los oferentes potenciales, el Estado no debería usar este argumento para lograr que los proyectos sean tan atractivos (por ejemplo, incrementando excesivamente las garantías), hasta el punto de que se pierdan los beneficios de la concesión. Salvo los casos de colusión, el riesgo de no participación no debería preocupar mayormente al gobierno. Como las empresas son libres de realizar ofertas tan elevadas como lo consideren necesario para obtener la rentabilidad que desean, si ninguna empresa presenta ofertas, la interpretación correcta es que el proyecto no es financieramente sólido desde el punto de vista privado. En ese caso se puede llegar a la conclusión de que o bien el proyecto es un elefante blanco, en cuyo caso es bueno para la sociedad que no se construya, o bien el Estado debe otorgar un subsidio explícito que refleje la diferencia entre los beneficios privados y sociales⁵⁹.

⁵⁹ Algunas veces, como en el caso de la ruta Nogales-Puchuncaví, reducir la magnitud del proyecto puede hacerlo más atractivo para el sector privado.

Ha sido un hecho afortunado que el objetivo del Ministerio de Obras Públicas de atraer oferentes haya entrado en conflicto con los objetivos del Ministerio de Hacienda, ya que esto ha obligado a una evaluación más independiente del programa de carreteras. Esto ha ocurrido porque el presupuesto —que es responsabilidad de Hacienda— se verá afectado si las garantías se hacen efectivas. Sin embargo, en términos más generales, los ministerios también pueden transferir rentas a los interesados a través de las regulaciones o de su carencia. Es poco probable que estas transferencias le interesen al Ministerio de Hacienda si no afectan el presupuesto. En consecuencia, no se ha examinado demasiado la forma en que deberían regularse las concesiones y asegurar el cumplimiento de las normas de calidad. En los contratos de concesión aplicados en Chile se establecen normas de calidad, pero los mecanismos que aseguran su aplicación aún no se han puesto a prueba. La provisión de información sobre el cumplimiento corre por cuenta del concesionario y no existen mecanismos que permiten a los usuarios presentar sus quejas. En cada proyecto, la verificación está a cargo de una única persona, el “inspector estatal”, un empleado del Ministerio de Obras Públicas. Aún no se han precisado cuáles son sus obligaciones y de qué forma se lo elige para el cargo.

IV. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS PUERTOS

IV.1. Breve descripción el problema portuario en Chile

Chile es una economía pequeña y abierta al comercio, y éste representa una proporción importante del PIB. La mayoría de las exportaciones chilenas consiste en recursos naturales y sus derivados, que en ambos casos son muy voluminosos, y como Chile está aislado geográficamente de sus mercados más importantes, una fracción muy grande de sus exportaciones se transporta por vía marítima. Del mismo modo, una proporción muy importante de sus importaciones comprende automóviles, bienes de capital y bienes intermedios, como el petróleo, que también se transportan por mar. En consecuencia, la mayoría de las importaciones y las exportaciones del país se concentran en los puertos, que representan un cuello de botella natural para el comercio.

Chile cuenta con pocas bahías naturales utilizables como puertos de aguas profundas⁶⁰. Así, la mayoría de los puertos actuales y potenciales requieren de grandes inversiones para la construcción de sistemas artificiales de protección y muelles de carga. Un nuevo participante en el mercado portuario debería incurrir en inversiones irrecuperables de gran magnitud, por lo que existen obstáculos impor-

⁶⁰ Existen algunas bahías naturales que aún no se han desarrollado, como Mejillones en el norte, pero éstas están alejadas de los centros urbanos y requieren inversiones no recuperables adicionales que aumentan la magnitud del proyecto y los riesgos concomitantes.

CUADRO 6
NECESIDADES DE INVERSIÓN Y
DEMANDA PROYECTADA EN LOS PUERTOS DEL ESTADO

Puertos	Inversión		Demanda en MM de toneladas		
	1997-2015 (MM\$US)		1996	2005	2015
	Privada	Pública			
Arica	182,0	2,8	1,1	3,7	6,6
Iquique	112,6	6,7	1,1	4,3	7,0
Antofagasta	104,5	28,4	2,5	5,6	6,7
Coquimbo	20,85	0,5	0,3	0,9	1,1
Valparaíso	428,0	12,0	4,5	15,4	29,4
San Antonio	309,0	3,9	6,4	19,1	35,6
Talcahuano	168,0	2,8	3,6	12,5	15,0
Puerto Montt	18,3	2,0	0,7	1,2	2,8
Chacabuco	27,0	1,5	0,2	0,3	0,5
Punta Arenas	22,0	1,6	0,3	0,6	0,7

Fuente: Moguillanski (1998), según datos de EMPORCHI, abril de 1997.

tantes para el ingreso en este sector. Los principales puertos chilenos (de propiedad del Estado) ya han incurrido en esos costos y si su infraestructura se utilizara en forma óptima y con nuevo equipo, estos puertos podrían movilizar cantidades mucho mayores de carga (véase el Cuadro 6)⁶¹.

Hay 10 puertos estatales y 22 puertos privados. Éstos movilizan tres tipos de carga: a granel, general y contenedores. Según las proyecciones, los contenedores serán el segmento que crecerá más aceleradamente en el futuro. La mayoría de los puertos privados se han especializado en la carga a granel, que requiere menores inversiones hundidas, pero que también tiene menos valor. Los puertos estatales movilizan el 80% de la carga general y de contenedores. Dada la importancia de los puertos estatales, la decisión de darlos en concesión debe realizarse con cuidado, de modo que los problemas que pueda traer aparejado este proceso no afecten el crecimiento futuro, creando ineficiencias en un vínculo vital para el comercio internacional.

Hasta 1981, los puertos chilenos eran operados por el Estado. Esas operaciones eran extremadamente ineficientes. Había un sindicato de estibadores muy fuerte que restringía el ingreso de nuevos miembros para asegurarse el mantenimiento de niveles de ingresos elevados, obtenidos a través de huelgas que paralizaron el país en los decenios anteriores. Los miembros del sindicato empleaban a

⁶¹ Véase también Fernández, E., EMPORCHI (1998).

trabajadores no afiliados y les pagaban una fracción de sus salarios⁶². El sindicato se oponía a la mecanización y a cualquier intento de reorganización que mejorara la eficiencia.

En 1981, una nueva ley dispuso la libertad de ingreso de las empresas a las operaciones de transferencia y transporte dentro de los puertos y terminó con el poder del sindicato de estibadores. De este modo surgió una estructura de mercado fundada en un régimen de multioperadores en el que varias firmas participaban en cada puerto. Esto elevó sustancialmente la eficiencia en comparación con la que había cuando el Estado estaba a cargo de las operaciones. Sin embargo, a fines de los años 90 el régimen de multioperadores comenzó a mostrar sus debilidades. El problema fundamental era la congestión de los puertos debida a la falta de inversiones en grúas especializadas y otros equipos, así como las deficiencias de la organización interna que obstaculizaban la optimización de las actividades portuarias. Este hecho era especialmente evidente en el segmento de los contenedores, el de crecimiento más acelerado. El problema que plantea el actual régimen de multioperadores radica en que las inversiones son discretas (es decir, no divisibles) y resulta difícil para los distintos operadores coordinar las inversiones y las operaciones.

De este modo, los puertos se congestionaron, pese a que con el equipo y la organización interna apropiados habría sido posible lograr un incremento de capacidad apreciable. Además, cabe señalar que en los puertos las economías de escala son importantes, lo que significa que los capaces de manejar grandes volúmenes pueden reducir los costos de transporte. Aunque los puertos combinados de Valparaíso y San Antonio (separados entre sí por menos de 60 kilómetros) son el puerto de contenedores más grande de Sudamérica (600.000 unidades equivalentes al contenedor de 20 pies, o TEU, o sea el 65% de la carga en contenedores de Chile), ello equivale sólo al 5% del volumen (expresado en TEU) transferido en los grandes puertos de Asia, como Hong Kong o Singapur. La reducida capacidad de los puertos chilenos provoca un aumento de los costos de transporte marítimo no sólo porque la congestión produce mayores tiempos de espera, sino porque las operaciones de transferencia en sí mismas son más caras. Los mayores costos de capital que entrañan las operaciones en Chile llevan a las empresas navieras a usar buques portacontenedores más pequeños y menos eficientes tanto en el aspecto de las operaciones como en el de la transferencia. El objetivo de otorgar en concesión los puertos estatales es revertir esta situación, introduciendo agentes privados únicos en cada puerto que invertirán en equipo adecuado y reorganizarán los procedimientos de transferencia, de tal manera que los puertos puedan utilizarse con la máxima capacidad que permita su infraestructura fija.

Este hecho explica el interés del gobierno de concesionar cada puerto a un operador único, quien internalizará las externalidades que genera el régimen

⁶² En algunos casos, estos *medios pollos* contrataban a sus propios *cuartos de pollo* para que trabajaran por una fracción aún más reducida de los salarios originales.

CUADRO 7
MOVIMIENTO DE CARGA EN LOS PUERTOS ESTATALES Y PRIVADOS

Tipo de puerto	Miles de toneladas	Porcentaje del total
Privados abiertos	13.373	26
Privados cerrados	20.852	40
Puertos estatales	17.736	34
Total	51.958	100

Fuente: Estadísticas de la Cámara Marítima y Portuaria.

de múltiples operadores, invertirá en equipo y optimizará los procedimientos internos. Además, existe otra razón, de tipo estratégico, que explica el apuro del gobierno por concesionar. Teniendo en cuenta las enormes economías de escala de los puertos, el gobierno considera que la tendencia a largo plazo será el funcionamiento de un pequeño número de megapuertos en Sudamérica y, en consecuencia, tiene interés en que uno de esos puertos se desarrolle en Chile.

El programa de concesión, con un régimen de monooperador, se inicia en los puertos de Valparaíso, San Antonio y San Vicente, los tres más importantes de Chile. El programa de concesiones no abarca todos los terminales portuarios: los más pequeños seguirán con un régimen de multioperador. El resto de los puertos se concesionarán en un futuro próximo. San Antonio y Valparaíso son suficientemente cercanos como para competir por la carga, lo que contribuye a mitigar las preocupaciones sobre la creación de un monopolio en los puertos. Los terminales que se otorgarán en concesión movilizan el 59% de la carga general y el 77% de los contenedores de su zona de influencia. Más al sur, el puerto de San Vicente no domina su propia zona de influencia, ya que compite con puertos privados. Moviliza el 37% de la carga general y el 30% de los contenedores de la región⁶³.

Los objetivos de EMPORCHI, la empresa estatal propietaria de los puertos, son:

- Recibir una renta que corresponda al valor de arrendamiento de sus activos⁶⁴.
- Utilizar los puertos en forma eficiente y asegurar que los usuarios paguen los precios que corresponden a un uso eficiente de la infraestructura portuaria.

⁶³ Fuente: EMPORCHI y Cámara Marítima Portuaria, 1997.

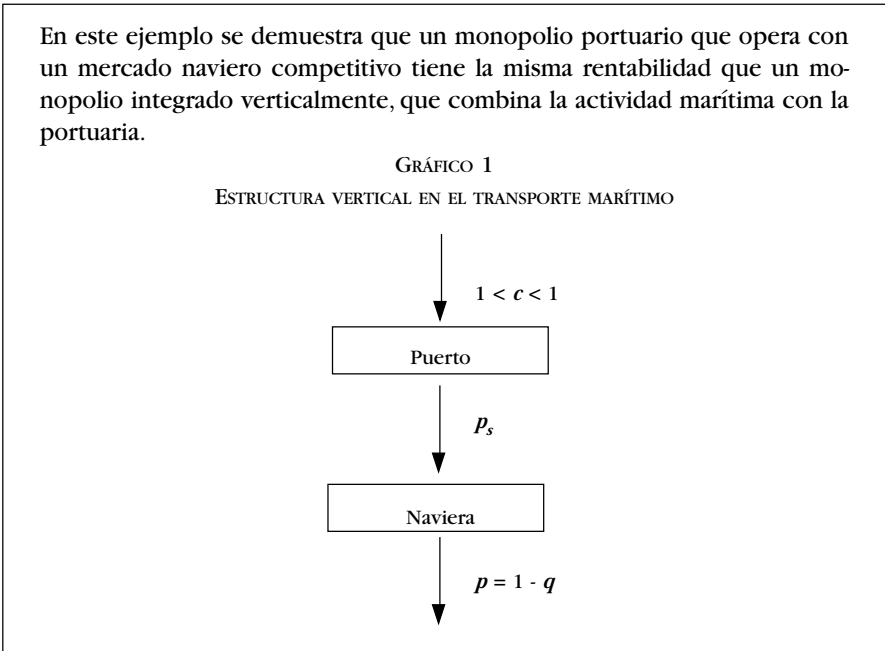
⁶⁴ Este objetivo se plantea por dos motivos: en primer lugar, legitima políticamente el proceso haciendo que los concesionarios paguen por el uso de los activos del Estado y, en segundo lugar, elimina un subsidio ineficiente (la eliminación de los pagos por concepto de inversiones irrecuperables), que reduce los incentivos para el ingreso de nuevas empresas portuarias privadas.

- Contribuir a que un puerto chileno se convierta en uno de los megapuer-
tos de Sudamérica.

IV.2. Estructura del mercado de los puertos chilenos entregados en concesión

Aun si suponemos que la actividad naviera es competitiva, el hecho de que los puertos sean *portadores comunes* significa que una empresa integrada (transportista marítimo y concesionario portuario) puede utilizar el puerto para monopolizar la actividad⁶⁵. Como los puertos representan un cuello de botella para el transporte marítimo, son al mismo tiempo un segmento estratégico para el concesionario interesado en reducir la competencia en el transporte marítimo. En el recuadro IV.1 se presenta un modelo sencillo, derivado de Tirole (1988), que da un carácter riguroso a esta idea.

Recuadro IV.1 Conversión de una actividad naviera competitiva en monopolio



⁶⁵ Un portador común es un monopolio natural en una etapa intermedia de un proceso productivo: los oleoductos y gasoductos, las líneas de transmisión eléctrica y los servicios telefónicos locales (para los servicios de larga distancia y otros de valor agregado), y los aeropuertos y puertos para las actividades de transporte.

Consideremos un sector del transporte marítimo cuyos costos marginales sean nulos y un puerto con costos marginales constantes $0 < c < 1$. El puerto cobra a las empresas de transporte marítimo p_s por sus servicios. La demanda por servicios de transporte marítimo está dada por $p = 1 - q$ (véase el Gráfico 1).

La competencia en el transporte marítimo: Si el transporte marítimo es competitivo, el precio es igual a los costos marginales, es decir el precio p_s cobrado por el puerto. En consecuencia, la demanda derivada de servicios portuarios es $q = 1 - p$, y los costos marginales son c . Al hacer que el ingreso marginal sea igual al costo marginal se llega a que $p = (1 + c)/2$, $q = (1 - c)/2$ y los beneficios $\pi = (1 - c)^2/4$.

Monopolio del transporte marítimo: Suponiendo que el puerto es controlado por una naviera monopólica, no hay doble marginalización, es decir, el puerto cobra el costo marginal c para movilizar una unidad de carga. En consecuencia, si el cargador cobra un precio p por unidad transportada, su demanda derivada es: $q = 1 - (p + c)$. Resolviendo las ecuaciones indicadas se obtienen exactamente la misma rentabilidad, los mismos precios y las mismas cantidades que antes.

La experiencia chilena con portadores comunes no ha sido afortunada. En el sector eléctrico, la integración del principal generador (principalmente hidroeléctrico) con la transmisión ha reducido la competencia en generación. Por otra parte, el segundo generador en importancia se ha especializado en la generación termoelectrónica, de modo que no compite frontalmente con la empresa dominante y ha instalado sus plantas en las cercanías de los principales centros de consumo, y en consecuencia no depende en la misma medida de las instalaciones de transmisión monopólicas. En las telecomunicaciones, la empresa local dominante ha logrado reforzar el poder de su monopolio en las comunicaciones telefónicas locales (un portador común para otros segmentos de la actividad) a fin de reducir la rentabilidad de sus competidores en otros segmentos (larga distancia, telefonía celular, provisión de servicios de Internet, etc.). Esta situación ha obligado a varios operadores a salir del mercado, mientras que otros están prácticamente en quiebra. El único caso en que un portador común no ha afectado la competencia en actividades conexas es el gasoducto chileno-argentino Gasandes. Había dos proyectos que competían entre sí, pero se impusieron las reglas de acceso abierto a un portador común. De esta manera muchos competidores tienen acceso a la capacidad de transporte de gas de los gasoductos, a precios que se fijan en un período sin restricciones, en que todos los participantes tienen las mismas oportunidades⁶⁶.

⁶⁶ No está claro qué sucederá cuando haya que renovar los contratos con el riesgo de un gasoducto que compita en el transporte de gas.

Otra posibilidad es que el concesionario no invierta en equipo, reduciendo la capacidad del puerto y provocando retrasos importantes en el movimiento de carga. Al postergar las inversiones en equipo, el concesionario puede lograr mayor rentabilidad, ya que la escasez impulsa los precios al alza. Además, existe la posibilidad de colusión entre los pocos puertos que compiten en Chile (especialmente los de San Antonio y Valparaíso). Se podría eliminar esta alternativa aplicando dos mecanismos. Uno de ellos sería evitar los monopolios, licitando la concesión y adjudicándola al oferente que cobre los precios más bajos por transferir carga. Sin embargo, este mecanismo no impide que una naviera que controle el puerto logre una posición monopólica en el mercado. El puerto puede discriminar contra el resto de los cargadores, prestando un servicio de peor calidad, imponiendo períodos de espera prolongados para la carga y descarga, dando preferencia en estas operaciones al cargador que ejerce el control, etc. De este modo se desalienta a los demás cargadores y, finalmente, se logra que una sola empresa opere en el puerto concesionado y cobre un precio monopólico, aunque en teoría el ingreso a la actividad sea libre⁶⁷. Las dificultades inherentes a la verificación de la calidad del servicio significan que las licitaciones en las que la única variable es el precio pueden acarrear dificultades.

Recuadro IV.2

Elusión de las tarifas máximas a través de la integración vertical

Analicemos el ejemplo anterior, en el que un puerto monopólico se otorga en concesión al oferente que propone cobrar la tarifa más baja. No existe regulación alguna que rija la supervisión de la calidad de los servicios portuarios. Supongamos que la competencia entre cargadores siga el modelo de Bertrand y que la declinación de la calidad de los servicios ofrecidos por un cargador sea paralela al incremento de precios resultante de utilizar sus servicios. Si se realiza una licitación competitiva en este contexto, un cargador ofrecerá una tarifa $p_s = 0$ para las operaciones portuarias, brindará a los cargadores competidores un servicio de calidad tan baja que aunque cobre el precio monopólico para el transporte (más los servicios portuarios), no enfrentará competencia alguna y obtendrá la rentabilidad de un monopolio integrado. En consecuencia, un cargador integrado puede eludir la equivalencia entre la "competencia por la cancha y la competencia en la cancha" si no existe una evaluación de la calidad⁶⁸.

⁶⁷ Economides (1999) ha analizado qué sucede con los incentivos para reducir la calidad en un monopolio no regulado integrado con otra empresa que participa en el segmento competitivo.

⁶⁸ Utilizando los argumentos de Economides, este ejemplo puede adaptarse cuando las empresas compiten Cournot.

Como segunda alternativa, se pueden considerar licitaciones en las que el operador portuario se comprometa a transferir una cantidad mínima de carga en el puerto licitado. Conforme a este régimen, el concesionario realiza su oferta sobre la base del volumen que transferirá anualmente durante el período de vigencia de la concesión. Este mecanismo reduce los problemas monopólicos, ya que el requisito de volumen significa que el servicio debe tener una calidad que no permita un comportamiento monopólico, puesto que de otro modo no podrá lograrse la transferencia de los volúmenes comprometidos. En este caso, la dificultad radica en que resulta engorroso penalizar el incumplimiento de las condiciones, ya que la escasez de carga puede deberse a las condiciones del mercado o a la incapacidad de pronosticar las tendencias comerciales a largo plazo. Ambas situaciones no guardan ninguna relación con los comportamientos anticompetitivos y, por lo tanto, dan lugar a renegociaciones interminables.

El gobierno chileno ha optado por adjudicar la concesión a quien ofrezca cobrar el precio más bajo (con arreglo a un índice compuesto de precios para las diversas operaciones portuarias) para las transferencias de carga o, si la oferta llega a un piso mínimo preestablecido, a quien ofrezca el pago de la mayor suma fija al Estado. Además, aquél debe pagar un monto fijo anual al Estado que, presumiblemente, corresponde al arrendamiento de las inversiones inmovilizadas del puerto (muelles, protección y superficies de carga). Este pago tiene por objeto posibilitar el ingreso de nuevos puertos, lo que se vería desalentado si tuvieran que competir con puertos establecidos que reciben subsidios por las inversiones inmovilizadas.

Las licitaciones de este tipo dejan abierta la posibilidad de que se presten servicios deficientes (es decir, lentos) a fin de crear un monopolio. Así, la aplicación de este tipo de régimen exigiría un mecanismo de auditoría de calidad. Las normas de calidad deberían especificar tiempos máximos de carga y descarga y de espera para los buques anclados. También deberían establecer tiempos medios máximos de servicio para los buques a lo largo de un trimestre⁶⁹.

No obstante, los estándares de calidad pueden ser insuficientes para evitar un monopolio naviero de empresas que poseen gran capacidad de *lobby* —sobre todo, teniendo en cuenta la debilidad de las autoridades antimonopolio chilenas. Estos problemas son mayores en el caso que estamos analizando, porque el comportamiento monopólico afecta la calidad del servicio y no el precio. Esto explica las restricciones verticales y horizontales que ha impuesto el gobierno a los concesionarios. Estas restricciones han retrasado la privatización de los puertos debido a solicitudes de no innovar presentadas por las navieras chilenas. Las restricciones propuestas inhabilitan a la naviera chilena más importante para ejercer el control total de alguno de los puertos y ésta ha iniciado acciones judiciales

⁶⁹ Los tiempos máximos dependen del tipo de carga y de buque. Los incumplimientos deberían traer aparejado el pago de compensaciones cuyo monto esté en función de los gastos de capital generados por el retraso.

a fin de que se eliminen esas restricciones. El argumento del gobierno es que, aunque los puertos otorgados en concesión enfrentan la competencia de los puertos privados y de otros sitios (no otorgados en concesión) de los puertos estatales, ésta no es garantía suficiente. En primer lugar, porque aún no existen puertos privados que puedan competir con los puertos estatales más importantes en la transferencia de carga general y de contenedores, y los costos inmovilizados son enormes y reducen la posibilidad de ingreso de otros puertos. En segundo lugar, porque los sitios de los puertos estatales que no se concesionan seguirán funcionando con regímenes de operadores múltiples menos eficientes, que en consecuencia no pueden aumentar su capacidad más allá de ciertos límites.

Por último, cabe preguntarse por qué no se utiliza un mecanismo de MVPI para licitar los puertos. Uno de los objetivos principales de las concesiones portuarias es lograr una gestión eficiente, que responda a la demanda. Como ya se discutió, en ese caso la licitación por MVPI no es apropiada. Sin embargo, es posible combinar una versión modificada de las concesiones de MVPI para la infraestructura básica (las inversiones inmovilizadas como los muelles, las protecciones y las barreras) y un mecanismo de licitación de plazo fijo para los equipos (grúas, etcétera) y las operaciones. Es decir, la concesión de infraestructura se otorgaría a un oferente, y la del equipo y las operaciones a otro. De este modo, el método modificado combina los incentivos inducidos por las licitaciones de plazo fijo que tienden a generar un aumento de la demanda, con la reducción del riesgo y otras ventajas de las licitaciones de MVPI para financiar y construir las inversiones inmovilizadas del puerto. En Chile, la reconstrucción de los puertos luego del terremoto de 1985 ha reducido o eliminado la necesidad de inversiones inmovilizadas y, en consecuencia, sólo se han utilizado licitaciones de plazo fijo.

V. CONCLUSIONES

El programa chileno de concesiones implica un aumento importante de la participación privada en infraestructura. Conforme a este programa, el sector privado no sólo construye los proyectos, como había ocurrido durante muchas décadas, sino que los financia, mantiene y opera por un período prolongado.

Para lograr los beneficios que pueden derivarse del programa de concesiones es esencial su diseño y ejecución. Por ejemplo, las concesiones pueden contribuir a reducir el número de elefantes blancos, pero para que ello ocurra la rentabilidad del concesionario debe depender de la demanda del proyecto, lo que a su vez está condicionado en grado sumo a que no se le den garantías de ingresos mínimos. Además, la sociedad puede beneficiarse con la eficiencia de las empresas privadas en la construcción, operación y mantenimiento del proyecto. Sin embargo, esto requiere que los mecanismos de selección del ganador no proporcionen una ventaja a la empresa que tenga la mayor capacidad de renegociar las condiciones del contrato.

Una condición indispensable para el éxito del programa de concesiones es que se aseguren los derechos de propiedad del concesionario. Si éstos no pueden garantizarse, el enfoque tradicional, por el cual el proyecto es construido por las empresas privadas pero financiado por los contribuyentes, es la alternativa más adecuada. Las reformas instituidas en los dos decenios precedentes y la Ley de Concesiones aprobada en 1991 (y modificada en 1995) han resuelto este problema. De hecho, en cuanto a los mecanismos de solución de controversias, es posible que el programa de concesiones chileno se haya excedido en las garantías ofrecidas.

Otro aspecto fundamental del programa es su transparencia. Esto limita la posibilidad de que el gobierno y los concesionarios adopten comportamientos oportunistas. También favorece la percepción del público en general respecto de los beneficios de la participación privada en las obras de infraestructura. En tal sentido, nuestra evaluación del programa chileno de concesiones es esencialmente positiva. Las licitaciones abiertas y competitivas para determinar quién será el concesionario constituyen una virtud importante. La simplificación de los mecanismos de concesión, al principio sumamente complejos, también es positiva. En cambio, es motivo de preocupación la forma en que el MOP renegoció algunas condiciones del contrato de la ruta 78, ya que los detalles de la negociación se mantuvieron en reserva. Similarmente y más importante, no se han hecho públicos los cálculos con que el MOP determinó las garantías de tráfico mínimo.

La mayoría de las carreteras se han licitado con plazos fijos. Esto es desafortunado, ya que la incertidumbre de la demanda es elevada y poco pueden hacer las empresas para reducir ese riesgo. Una característica importante de cualquier sistema BOT es la existencia de un mecanismo adecuado de distribución de riesgos. El MOP se ha resistido a utilizar regímenes de concesión, tales como las licitaciones MVPI, en las que el plazo de la concesión se ajusta a la demanda, lo que reduce sustancialmente la incertidumbre que enfrenta el concesionario y disminuye la necesidad de garantías. Por otra parte, estos mecanismos son mucho más flexibles que las concesiones de plazo fijo.

El gobierno ha iniciado el proceso de concesión de los principales puertos estatales. Éste ha sufrido retrasos considerables debido a las acciones judiciales de quienes se oponen al régimen elegido por el Ejecutivo. En estas concesiones, el principal objetivo ha sido pasar de un sistema de operadores múltiples a otro de operador único. Se otorga la concesión al oferente que solicita el precio máximo más bajo (que consiste en un índice compuesto) para las operaciones. Si dos o más empresas ofrecen un precio mínimo preestablecido, éstas deben competir sobre la base del pago de una suma fija al Estado.

En el caso de los puertos, la gestión de la demanda es importante y en consecuencia los regímenes de MVPI (en su forma pura) son inadecuados porque aseguran a las empresas ante eventuales cambios de la demanda. En consecuencia, los contratos de plazo fijo brindan los incentivos adecuados, pero el problema de este tipo de concesión es encontrar la forma de evitar la monopolización del puerto

por una única empresa integrada. Una empresa de ese tipo podría lograr un monopolio prestando servicios de menor calidad a las navieras que compiten por el uso del puerto. Para evitar esa posibilidad es preciso un monitoreo eficaz de la calidad de los servicios. Aún no se ha logrado responder si los mecanismos existentes son suficientes para salvaguardar los niveles de calidad frente a eventuales maniobras de un concesionario. Para evitar la discriminación mediante la calidad del servicio, el gobierno ha tratado de limitar la integración vertical fijando límites a la propiedad de los puertos por parte de las empresas que son operadoras importantes en la región.

Aún es prematuro afirmar que el proceso de concesiones ha sido todo un éxito, ya que todavía no se ha otorgado la concesión de ningún puerto. Sin embargo, el proceso ya se ha puesto en marcha tras una pausa prolongada provocada por las acciones judiciales y se tiene la impresión de que los operadores nacionales e internacionales tienen sumo interés en presentar sus ofertas para los puertos más importantes de Chile.

Un programa de concesiones como el que se ha descrito en el presente trabajo tiene que sopesar los beneficios que trae aparejada la rapidez con que se está procediendo con el costo de proceder con demasiada premura. Tanto el sector privado como el MOP han subrayado que es importante avanzar con celeridad. Éste es uno de los motivos que puede justificar la carencia de una regulación adecuada de los proyectos otorgados en concesión, aunque ya han transcurrido seis años desde que se otorgó el primero. En este momento es difícil afirmar si el precio que deberá pagarse por esta falencia será demasiado elevado. La magnitud del déficit de infraestructura cuando se inició programa podría justificar el apuro.

El análisis realizado en el presente estudio nos lleva a formular las recomendaciones siguientes. En primer lugar, debería crearse un organismo independiente, cuya función sea asegurar el cumplimiento de las normas de calidad. En segundo lugar, deberían mejorarse los mecanismos de solución de controversias. En tercer lugar, las licitaciones por MVPI deberían ser la alternativa principal para la concesión de carreteras. En cuarto lugar, el gobierno debería evitar otorgar garantías de ingresos mínimos. Si esto no fuera posible, las garantías deberían cobrarse al concesionario y computarse en el presupuesto nacional. En quinto lugar, las restricciones impuestas por el gobierno a los oferentes potenciales de las concesiones de los puertos estatales cumplen un papel importante. Por último, al otorgar concesiones de autopistas urbanas, el MOP debería mostrar mayor flexibilidad para modificar los peajes y ajustarlos a las condiciones de la demanda.

En vista de que ya se han concesionado las carreteras más importantes, es muy común escuchar afirmaciones de que el programa ha sido un éxito. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que es aconsejable cierta cautela. Por lo general, los problemas aparecen varios años después que se han construido las carreteras y en una recesión es común que las empresas soliciten la renegociación del contrato original. Causa cierta preocupación el hecho de que la mayoría de

las concesiones se hayan otorgado a empresas mexicanas y españolas, algunas de las cuales han adquirido una enorme experiencia en materia de renegociación en sus países de origen. Si se examina el conjunto, puede decirse que se han logrado mejorar considerablemente los programas de concesión similares de otros países, pero no se han corregido todos los defectos. Es prematuro afirmar que el programa de concesiones ha sido un éxito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, R. y J. P. Errázuriz, "Infraestructura: oportunidad u obstáculo para el desarrollo". En F. Larraín (editor), *Chile hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1994.
- Bauer, C., "Derecho y Economía en la Constitución de 1980", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 2 (1998), pp. 23-47.
- Chadwick, E., "Results of Different Principles of Legislation in Europe", *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A22 (1859), pp. 381-420.
- Demsetz, H., "Why Regulate Utilities", *Journal of Law and Economics*, N° 11 (1968), pp. 55-66.
- Dixit, A., *The Making of Economic Policy*. Cambridge, MIT Press, 1996.
- Eckstein, A., "Planning: The National Health Service", en R. Rose (ed.), *Policy Making in Britain*. London: Macmillan, 1956.
- Economides, N., "The Incentive for Non-price Discrimination, by an Output Monopolist", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 16 (1999), pp. 271-284.
- Engel, E., "¿Cómo licitar una concesión vial urbana?" *Estudios Públicos*, 67 (1997a), pp. 177-214.
- , "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities" *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 87 (1997b), pp. 177-214.
- , "Revenue Based Auctions and the Unbundling of Infrastructure Franchises", Technical Paper IFM-112, Washington: Inter American Development Bank, 1997c.
- , "Respuesta a Michael Klein y Jean Tirole", *Estudios Públicos*, 67 (1997d), pp. 215-225.
- , "Infrastructure Franchising and Government Guarantees", en T. Irwin, M. Thobani (eds.), *Dealing with Public Risks in Private Infrastructure*. Washington DC: The World Bank, 1997e (También en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 13 [1998], pp. 51-73).
- , "Least Present Value of Revenue Auctions and Highway Franchising, NBER, Working Paper 6889, 1998b.
- , R. Fischer y A. Galetovic, "Licitación de carreteras en Chile", *Estudios Públicos*, 61 (1996), pp. 5-37.
- Fernández, E., "Operación portuaria y participación eficiente del sector privado", mimeo, Emporchi 1998.

- Fischer, R., "La economía de las concesiones viales en Chile". Estudio elaborado para el Seminario Regional sobre la gestión de las políticas regulatorias y la reforma reguladora en Chile y América Latina, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y el Centro de Economía Aplicada (CEA) de la Universidad de Chile. Santiago, 5 a 7 de octubre de 1995.
- Gómez-Lobo, A. y S. Hinojosa, "Broad Roads in a Thin Country: Infrastructure Concessions in Chile". Mimeo, 1999.
- Gómez-Ibáñez, J. y J. Meyer, *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*. Washington: The Brookings Institution, 1993.
- Harstad, R. y M. Crew, "Franchise Bidding Without Holdups: Utility Regulation with Efficient Pricing and Choice of Provider", *Journal of Regulatory Economics*, 15 (1999), pp. 141-164.
- Klein, M., "Los requisitos de una política global de infraestructura vial", *Estudios Públicos*, 15 (1997), pp. 215-223.
- , "Bidding for Concessions", *Revista de Análisis Económico*, Vol. 13 (1998), pp. 25-49.
- Laffont, J. y J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press, 1993.
- Moguillanski, G., "Chile: Las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura", *Serie Reformas Económicas*, 2, Santiago: Cepal, 1997.
- Paredes, R., "Políticas de competencia en países sin tradición de mercado", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 1 (1997), pp. 45-66.
- Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte, "Un sistema de transporte urbano para una ciudad sustentable", *Anales del Instituto de Ingenieros*, Vol. 109 (agosto de 1997), pp. 71-75.
- Thomson, J., "Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanera Norte de Santiago de Chile y del eje Javier Prado de Lima, Perú", mimeo, Cepal, 1999.
- Tirole, J., *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MIT Press, 1988.
- , "Comentario a la propuesta de Engel, Fischer y Galetovic sobre licitación, de carreteras", *Estudios Públicos*, 65 (1997), pp. 201-214.
- Williamson, O., "Franchise Bidding for Natural Monopoly", cap. 13, en O.E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985. ●



Capítulo 7

Gestión Ambiental en Chile

GABRIEL DEL FÁVERO V. • RICARDO KATZ B.



GABRIEL DEL FÁVERO V. Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Posgrado en Filosofía del Derecho, Universidad de Roma, y en Ciencias Políticas, PUC. Email: gdelfavero@jaradelfavero.ltda.cl

RICARDO KATZ B. Ingeniero Civil, Universidad de Chile, Master en Ciencias, Universidad de Texas, San Antonio, EE.UU. Email: rkatzbi@entenchile.net

Los autores agradecen los excelentes aportes conceptuales de Vivianne Blanlot, José Miguel Sánchez, Arturo Fontaine Talavera y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se hará un análisis de carácter general del sistema de gestión ambiental pública chileno, con especial énfasis en la evolución que ha experimentado durante los últimos 15 años, describiendo sus rasgos principales así como los efectos económicos de dicha gestión.

Se presenta, además, un análisis de las deficiencias del actual modelo de gestión ambiental pública, las cuales tienen su origen en que la institucionalidad y legislación ambiental son producto de un híbrido entre dos concepciones diferentes de cómo se debe desarrollar la gestión ambiental.

Se intentará, por lo tanto, examinar la filosofía que inspira la actual gestión ambiental pública, y si la misma guarda armonía con las bases de una sociedad libre, sobre todo considerando el modelo de economía social de mercado que actualmente rige en el país. Este modelo económico es sindicado muchas veces, por grupos ecologistas, como el causante del deterioro ambiental en Chile, dado que propiciaría una actividad económica que privilegia la producción a costa de los componentes ambientales.

Por otra parte, existen sectores empresariales que ven en la temática ambiental una traba burocrática adicional a las actividades productivas, carente de justificación real y que se basaría sólo en resabios de la época de la “planificación centralizada” de la economía.

Pensamos que ambas posiciones son extremas, pero contienen ciertas verdades. De ahí que la modelación del sistema de gestión ambiental pública deba responder, con herramientas apropiadas a la complejidad de la economía moderna y en concordancia con los principios de una sociedad libre, en forma eficiente, a los problemas ambientales reales, los que sin duda también representan enormes dificultades para la sociedad contemporánea.

En la sección II de este trabajo nos referiremos en forma general a la gestión ambiental pública; en la sección III se abordará específicamente el sistema de evaluación de impacto ambiental; en la sección IV se hará un análisis de las normas de calidad ambiental y de las normas de emisión; en la sección V se tratará un caso excepcional de aplicación de instrumentos económicos; en la sección VI incluimos lo que debiera ser la agenda futura en esta materia; y en la sección VII se consignan las conclusiones generales del trabajo, sin perjuicio de que en cada sección se señalen las conclusiones pertinentes.

También se incluye un Anexo relativo a la contaminación atmosférica de la Región Metropolitana.

Los instrumentos de gestión ambiental tratados en el trabajo son precisamente aquellos que más desarrolla la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y reflejan una determinada concepción de gestión ambiental pública.

II. GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA

El tema ambiental se traduce, en términos económicos, en un problema de “externalidades negativas”, las que aparecen fundamentalmente donde el derecho de propiedad falla en proveer una solución o donde simplemente el derecho de propiedad está ausente¹.

A raíz de lo anterior, originalmente la tendencia mundial —de la cual la Environmental Protection Agency (EPA) del gobierno de EE.UU. fue pionera— consistió en hacer gestión ambiental pública basada en sistemas de *commands and controls*, en un esquema aparentemente simple y sin referencia alguna a derechos de propiedad. Con motivo de las enormes ineficiencias y costos asociados a este tipo de gestión ambiental, la cual, aunque obtuvo mejoras relevantes en la protección ambiental o en la mejoría ambiental, implicó costos extraordinariamente altos, a principios de los 80 se comienzan a introducir instrumentos económicos de gestión ambiental, basados en el mercado, como los permisos de emisión transables² y los permisos de desarrollo inmobiliario transables³.

Esencialmente, la gestión ambiental debe procurar la corrección de las externalidades negativas que las actividades productivas, y también las regulatorias, producen sobre los componentes ambientales. Estas externalidades negativas tienen sus propias complejidades, toda vez que se trata de bienes públicos difusos, que interesan a la sociedad como un todo —aunque las personas en particular no se relacionen directamente con el componente ambiental mismo (valor de existencia)— y en un marco temporal transgeneracional⁴.

Esta dimensión del análisis económico no puede estar ausente en el proceso de toma de decisiones, si se pretende llevar adelante acciones realistas en beneficio del medio ambiente. La actividad económica, en una sociedad contemporánea, es tan compleja que no puede quedar entregada a un simple *laissez faire* incontrolado, pues una situación semejante implicaría permitir que los beneficios económicos de las actividades productivas se logren por completo o en medida importante a costa de daños (o externalidades negativas) inferidos al medio ambiente público, respecto de los cuales la ciudadanía sufre colectivamente en forma significativa, pero normalmente en forma ínfima si se la considera a escala individual.

Los costos ambientales se transforman así en externalidades negativas que sufre la comunidad y respecto de las cuales nadie puede exigir reparación, o que resulta muy oneroso o complejo hacerlo (dada la ausencia en nuestro ordenamiento jurídico de lo que se denomina la *action class*) y, por lo tanto, se transforman en perjuicios por los cuales nadie responde. Como consecuencia de lo anterior, lo pri-

¹ Ver Fontaine, A., 1993.

² Ver Tietenberg, T., 1996.

³ Ver Moore, T., 1999.

⁴ Ver Del Fávero, G., 1997.

mero que una sociedad debe hacer para iniciar la gestión ambiental pública es definir “políticamente” la calidad ambiental que se desea conseguir para el país, sobre la base de consensos ciudadanos expresados en los mecanismos institucionales existentes, y que se traducen en normativas que establecen las metas de protección ambiental deseadas por la sociedad. Se debe tener presente, asimismo, que obtener un determinado nivel de calidad ambiental implica costos económicos importantes para la sociedad, los cuales deben ser tomados en cuenta al momento de adoptar decisiones sobre esta materia, considerando además los efectos redistributivos.

Se podría decir que la situación que se vive en las sociedades contemporáneas respecto de la protección ambiental es análoga a la que se vivió a fines del siglo pasado y que ha continuado evolucionando durante el presente siglo, cuando surgió con fuerza la llamada “cuestión social”. Esta última obligó a las sociedades occidentales a generar una legislación que protegiera a los trabajadores, lo cual por cierto repercutió en los costos de la mano de obra y, por ende, obligó al industrial a generar sus utilidades en otras áreas del proceso productivo.

De igual modo la legislación ambiental debe corregir las externalidades negativas inferidas a los componentes ambientales, sean éstas producidas por el sector público o por el privado, y que se manifiestan en fenómenos de contaminación, pérdida de flora y fauna, de suelos y recursos hídricos, de biodiversidad, de alteración de paisajes naturales; en fin, de calidad de vida.

Una vez definido el marco político-normativo de las metas ambientales perseguidas por la sociedad, se deben privilegiar los instrumentos económicos de protección ambiental. (Tanto los aspectos políticos como normativos son función de los niveles de ingreso de una sociedad y, por lo tanto, cambiantes en el tiempo.)

En este contexto aparece imperiosa la necesidad de crear derechos de propiedad mediante normas de calidad ambiental y de emisión asociadas u otros mecanismos similares. Así, por ejemplo, se debe imponer límites al uso de bienes ambientales públicos (atmósfera, lagos, ríos, océanos, paisajes, bosques vírgenes), estableciendo una neta diferenciación entre alteración del medio ambiente y contaminación del mismo, de manera que se genere un espacio de uso legítimo de los componentes ambientales públicos⁵. Se deben, además, eliminar los subsidios que inducen a un uso ineficiente de recursos (principalmente combustibles, energía o recursos hídricos) y establecer, en cambio, los llamados “impuestos verdes” (por ejemplo, a los gases que producen el efecto invernadero o que dañan la capa de ozono), o el uso de derechos transables de emisión (gaseosos o líquidos) o de uso de suelos (desarrollo inmobiliario), y un fortalecimiento continuo del derecho de propiedad donde se haya advertido la existencia o aparición de bienes escasos. Muchos bienes ambientales caen en esta última categoría, tales como paisajes naturales, aire puro, aguas cristalinas, bosques naturales vírgenes, flora y fauna en peligro de extinción.

⁵ Ver Del Fávoro, G., 1994.

Por lo tanto, estos instrumentos jurídico-económicos amistosos en relación al mercado, adecuadamente diseñados e implementados, normalmente permiten una efectiva protección ambiental a un costo social bajo y con pleno respeto del derecho de propiedad de las personas⁶.

En cambio, la tensión entre derecho de propiedad y protección ambiental en Chile no se ha solucionado, el problema sólo ha sido administrado. Los instrumentos económicos que contempla el diseño legal chileno son más de carácter indicativo o programático que real. Intentan conciliar derechos que potencialmente pueden entrar en conflicto o que, directamente, amparan intereses contrapuestos.

Sin embargo, no se han implementado los instrumentos más apropiados para lograr esa conciliación. Esto es particularmente cierto en el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), contemplado en la Ley N° 19.300. Este instrumento de gestión ambiental establece una “ventanilla única ambiental” que otorga más eficiencia al proceso de obtención de permisos administrativos, permite recabar información de la cual carecen los organismos públicos, y limita el derecho de propiedad en función de ciertos componentes o bienes ambientales (paisaje, valor ambiental del territorio, sistemas de vida de grupos o etnias indígenas), obligando además a los proyectos de inversión a proponer medidas de compensación, reparación o mitigación por los efectos ambientales adversos de tales proyectos. Por ende, tiene efectos redistributivos de importancia.

Con todo, la real tensión entre derecho de propiedad y protección ambiental no ha sido resuelta, porque el SEIA no da lineamientos sustantivos para resolverla, sino que indica áreas de preocupación. Se trata más bien de un “proceso” que tiene por finalidad evitar subsidios encubiertos derivados de la incorrecta utilización de bienes ambientales públicos.

Conclusiones relativas a la gestión ambiental

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las Normas de Calidad Ambiental y las Normas de Emisión son reflejo de una concepción de gestión ambiental pública basada en *commands and controls*. Su diseño obedece al deseo de controlar principalmente la “contaminación” y limitar el uso de bienes ambientales públicos, por medio de regulaciones y su posterior fiscalización. Bajo esta filosofía, evidentemente, los instrumentos económicos de gestión ambiental fueron tratados sólo en forma incidental. La variable económica está presente en el caso de las normas de calidad ambiental y de emisión en la forma de análisis de costos y beneficios que deben realizarse obligatoriamente para crear las mismas.

No obstante, el sesgo de la filosofía *commands and controls* es tan poderoso que, como se verá más adelante, los resultados de estos análisis económicos han sido ignorados a la hora de establecer los estándares ambientales, desvirtuando así la finalidad de tales análisis.

⁶ Ver Anderson, T. y Leal, D., 1991.

Una situación similar se observa en el tratamiento dado al Plan de prevención y descontaminación atmosférica de la Región Metropolitana. La Ley N° 19.300 establece conceptualmente la obligatoriedad de reducir las emisiones y que éstas sean proporcionalmente iguales para todos los emisores involucrados.

De la misma manera, la ley establece la obligación de que se estimen los costos económicos y sociales de tales planes. Por último, exige, cuando sea posible, la utilización de mecanismos de compensación de emisiones.

En el caso de la Región Metropolitana, el plan no lleva a la reducción de emisiones, no establece proporcionalidad en las reducciones y la evaluación económica realizada es incompleta, puesto que contiene costos y beneficios no cuantificados⁷.

Por otra parte, lo que también es resultado de ese “sesgo”, se establecen normas de emisión fuera del contexto de una norma de calidad ambiental, esto es, como instrumentos de gestión ambiental por sí mismas, sin una referencia a los objetivos ambientales perseguidos, lo que es absurdo, ya que impone costos y limitaciones innecesarias a las actividades económicas, con resultados de protección ambiental muy discutibles.

En definitiva, la gestión ambiental pública chilena está basada en herramientas que entregan un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa (para lo cual no cuenta con las personas técnicamente idóneas); pone énfasis en la regulación y posterior fiscalización (para lo cual la administración pública no está preparada en términos de recursos materiales); y carece de la voluntad y convicción necesarias para emplear instrumentos económicos que utilicen las fuerzas del mercado en la obtención de las metas ambientales perseguidas, salvo casos muy puntuales, como se verá más adelante.

Lo anterior llevará a que en Chile se repitan (como de hecho está sucediendo) los errores de los países desarrollados, con el agravante de que carecemos de los recursos económicos necesarios.

III. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En materia ambiental, la innovación que más ha incidido en la realidad concreta del país ha sido el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de la Ley N° 19.300⁸.

El SEIA, como instrumento de gestión ambiental, ha asumido a nuestro parecer la difícil tarea de armonizar garantías constitucionales, regulando en la práctica la manera en que interactúan y se complementan derechos aparentemente contrapuestos (conservación del medio ambiente y desarrollo económico).

⁷ Ver acápite 9.4 del Plan de prevención y descontaminación atmosférica de la Región Metropolitana 1997, CONAMA, marzo 1998.

⁸ Ver Del Fávoro, G., 1999.

A casi dos años de aplicación del SEIA, hay críticas negativas, tanto de sectores empresariales como ecologistas. Existen pocas dudas de que el SEIA presenta aspectos que deben revisarse, como, por ejemplo, el tipo de proyectos sometidos al SEIA (proyectos pequeños y/o repetitivos y, por lo tanto, con impactos despreciables o corregibles de manera genérica⁹) o la decisión sobre la realización de un estudio de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA), que aún se presta para interpretaciones arbitrarias, el rol de los comités técnicos de las COREMAS (Comisiones Regionales del Medio Ambiente) —ámbito que concierne a sus decisiones—, la vinculación de la resolución ambiental con los permisos sectoriales (en especial, en el caso de las DIA, donde no hay relación clara), los permisos sectoriales y sus requerimientos, el seguro ambiental, el procedimiento administrativo, la participación ciudadana y la ponderación de costos ambientales y económicos. Algunos pueden solucionarse reglamentariamente, otros requerirán de cambios a la ley.

Es interesante destacar que la gran mayoría de los aspectos sobre los que hoy se discute la necesidad de cambio, son los mismos que suscitaban distintas posiciones y soluciones durante el período de discusión de la Ley N° 19.300, y que no fueron debidamente zanjados entonces. Es nuestra opinión que la experiencia operativa del SEIA puede ayudar a dirimir las distintas posiciones con relación a los temas debatidos, pero las diferencias conceptuales relativas al alcance del SEIA, el acotamiento de la discrecionalidad del Estado y las limitaciones que éste pueda imponer sobre los derechos de propiedad, persisten.

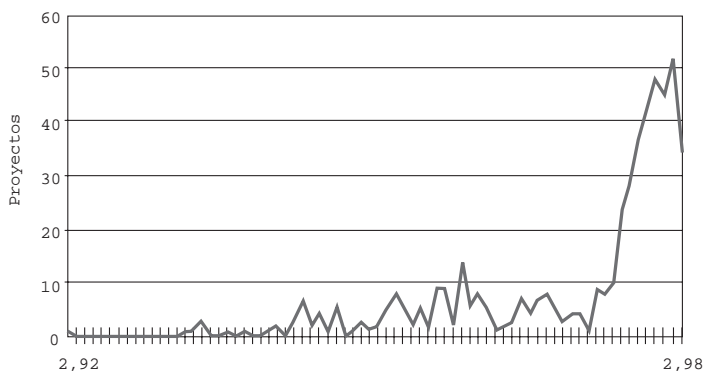
Con anterioridad a la existencia del SEIA, voluntario u obligatorio, cualquier proyecto de inversión que se deseaba materializar en Chile debía recabar uno a uno los diferentes permisos o autorizaciones que eran de competencia de los diversos servicios públicos que componen la estructura administrativa del Estado chileno. Dicho proceso, esencialmente burocrático, carecía de agilidad y su mayor rapidez o expedición era fuertemente dependiente del servicio público involucrado, de los procedimientos utilizados por los respectivos organismos, de la información que cada cual estimaba necesaria para emitir el correspondiente pronunciamiento o de la mejor o peor voluntad o diligencia de los funcionarios encargados de la gestión.

A partir de mediados de los años ochenta, varios servicios públicos comenzaron a solicitar una evaluación ambiental de los proyectos. Estas peticiones carecían de un fundamento legal inequívoco, y se basaban en la discrecionalidad de la autoridad para otorgar o no el permiso sectorial, el cual era “condicionado” a una evaluación ambiental. Naturalmente, ésta era negociada directamente con cada servicio público que la solicitaba, mediante “términos de referencia” elaborados caso a caso, por lo que se trataba de evaluaciones *ad hoc*, que poco o nada tenían en común con las que podía solicitar otro servicio del Estado.

⁹ Una muestra de lo anterior son los proyectos que se listan a continuación: reposición de una escuela rural (Lenca, X Región); terminal de buses urbanos en Valdivia; estaciones de servicio en zonas urbanas; bodegas de almacenamiento y otros.

No existían, por ende, procedimientos estandarizados de elaboración de los EIA y tampoco pautas objetivas para llevar a cabo el proceso de calificación de los mismos. Las exigencias, por lo tanto, de cada EIA, aunque se tratara de proyectos similares, podían diferir en modo sustancial. Con anterioridad a la Ley N° 19.300, se generó un marco regulatorio provisorio del SEIA, con el fin de subsanar una parte importante de las dificultades que se estaban presentando. Este marco consistió en un instructivo presidencial que reguló un sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental. A partir de esa situación, comenzó un proceso positivo. Durante su existencia, desde septiembre de 1993 hasta principios del mes de abril de 1997, oportunidad en que un fallo de la Corte Suprema (recurso de protección interpuesto por parlamentarios de la “bancada verde” en contra del proyecto forestal Trillium) lo dejó sin efecto, 135 proyectos de inversión fueron sometidos a evaluación ambiental mediante EIA, presentados voluntariamente. En el Gráfico 1 se aprecia la evolución del número de proyectos presentados al SEIA entre 1992 y abril de 1998.

GRÁFICO 1
 EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS AL SEIA



Fuente: CONAMA y elaboración propia.

Los proyectos presentados al SEIA en el período ilustrado implicaron montos de inversión de aproximadamente US\$ 17.600 mil millones de dólares. De tales proyectos fueron rechazados cinco y 130 fueron aprobados. Uno de los beneficios más importantes del sistema voluntario fue que los proyectos mejoraron su diseño y procedimientos de gestión ambiental. En forma complementaria, generó la base sobre la cual la fase de operación de dichos proyectos puede ser monitoreada desde el punto de vista ambiental.

El proceso de aplicación voluntaria del SEIA sirvió como marcha blanca para el sistema y permitió que los servicios públicos de las distintas regiones del país se fueran adaptando paulatinamente a las nuevas exigencias que se derivaban del mismo. Dicho proceso también dejó en evidencia las fallas fundamentales del sis-

tema legal chileno, tanto en materia de autorizaciones y de atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras de los permisos, así como organizativas, que hasta hoy subsisten, debido a la superposición de atribuciones de distintos organismos estatales sobre un mismo recurso ambiental, la ausencia de personal capacitado, la falta de metodologías apropiadas de calificación y la insuficiencia de los recursos materiales de los servicios públicos, aspectos todos que la Ley N° 19.300 no soluciona, pues rebasan su alcance y propósito.

En rigor, solucionar tales problemas jurídicos requiere de una profunda revisión de la legislación vigente, de una suerte de “reingeniería” de la “permisología”, esto es, un examen exhaustivo de los permisos y autorizaciones involucrados y, lo que no es menor, eventualmente una redistribución de facultades administrativas.

El 3 de abril de 1997 entró en vigencia el Reglamento del SEIA previsto en la Ley N° 19.300. Esta última dispone que los proyectos o actividades en ella señalados sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental y que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo a la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, serán otorgados por intermedio del SEIA¹⁰.

La conceptualización del SEIA en la Ley N° 19.300 prevé la utilización de las DIA como el procedimiento ordinario de evaluación ambiental, reservando los EIA a aquellos proyectos o actividades que presenten a lo menos algunas de las siguientes características o efectos¹¹:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos o áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona;
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Además, señala que para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, dispone que se deberán utilizar como referencia las vigentes en los Estados que

¹⁰ Artículo 8 de la Ley N° 19.300.

¹¹ Artículo 11 de la Ley N° 19.300.

señale el reglamento. A su vez, éste indica como normas de referencia las vigentes en la Confederación Suiza¹². El propósito de esta regla es que si el proyecto o actividad cumple con la norma de referencia, bastaría que el mismo fuese evaluado ambientalmente por una DIA, y en caso contrario, el proyecto o actividad debería demostrar, mediante un EIA, que los impactos ambientales no son significativos y que están adecuadamente mitigados, compensados o reparados.

Para sistematizar las definiciones y categorías anteriores, es posible agrupar los efectos, características o circunstancias que hacen procedente un estudio de impacto ambiental, en tres grandes categorías:

1. Aquellos normados por medio de estándares de calidad ambiental o de emisión.
2. Aquellos regulados por legislación que define los procedimientos, etapas e instituciones que deben ser seguidas para su cumplimiento.
3. Aquellos efectos, características y circunstancias que no están regulados por estándares de calidad ambiental o de emisión, o por legislación específica.

Si un proyecto genera efectos o presenta características legisladas por las dos primeras categorías, debería presentar una DIA. En caso contrario, debería presentar un EIA. Para efectos de poder analizar la manera en que pueden ser mitigados los impactos, compensados o reparados, es necesario definir cada uno de esos términos, que en general son utilizados como sinónimos sin serlo¹³.

¹² Artículo 7 del Reglamento del SEIA (Decreto Supremo N° 30, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

¹³ Las sugerencias a este respecto serían las siguientes:

- **Mitigación:** debería ser entendida como aquella acción orientada a disminuir el efecto negativo de una actividad o proyecto (pudiendo ser del proyecto o actividad como un todo, o de una componente de éstos). Es decir, el efecto negativo se produce. Por ejemplo, ruido que es mitigado mediante aislamiento del receptor, o taludes que son forestados para controlar la erosión o escaleras para peces en represas para disminuir el impacto en la interrupción de los flujos migratorios en un curso de agua.
- **Compensación:** debería ser entendida como aquella acción orientada a cancelar la pérdida de un atributo o servicio ambiental en la misma moneda de cambio (es decir, araucarias por araucarias; huemules por huemules). Este criterio no puede ser utilizado cuando se trata de atributos o servicios ambientales únicos. Tampoco implica equivalencia en el "pago" (una hectárea de bosque no tiene por qué ser compensada por otra hectárea, podría ser por menos o por más. De hecho, el tener que compensar uno a uno cada impacto ambiental estaría implicando que ningún beneficio social del proyecto pueda ser sumado a eventuales "costos ambientales sociales").
- **Reparación:** la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas. A su vez, daño ambiental es definido como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes. Estos conceptos están definidos en la Ley N° 19.300, y el reglamento no los puede alterar.

Uno de los aspectos más relevantes del SEIA consiste en que, en caso de una evaluación ambiental favorable, ningún organismo del Estado puede negar las autorizaciones ambientales pertinentes, y en caso de un pronunciamiento negativo, esos mismos organismos deben denegarlas. Ésta es la denominada “ventanilla única ambiental”, la cual ha funcionado razonablemente, si bien puede mejorar aún más. Para que opere de un modo adecuado este mecanismo de gestión burocrática, se deben reexaminar los permisos considerados, en el sentido de incluir aquellos que, aunque son ambientales, no fueron considerados inicialmente, como ocurre por ejemplo con los planes de manejo forestal, y eventualmente eliminar a otros que no son propiamente ambientales.

La ciudadanía ha tenido una instancia más formal y mejor regulada para presentar sus puntos de vista sobre los proyectos de inversión, respecto de los cuales antes jamás había tenido cómo hacer presente sus opiniones. Cabe destacar que lo anterior no es necesariamente bien percibido por las organizaciones no gubernamentales, que prefieren métodos extrasistémicos para ejercer presión sobre los proyectos de inversión. Estas organizaciones critican la circunstancia de que la Ley N° 19.300 les confiere una participación limitada y que, en caso de aprobación del proyecto, la ciudadanía tiene menores posibilidades de reclamar, a diferencia de lo que ocurre con los titulares de proyectos, los que, en caso de rechazo o imposición de exigencias estimadas excesivas, pueden recurrir a la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente) y eventualmente a los tribunales ordinarios de Justicia. Se puede señalar que resulta conveniente mejorar el mecanismo de participación ciudadana previsto en el SEIA, a fin de garantizar mejor los derechos de la comunidad y, de este modo, legitimar el sistema frente a la comunidad.

Con todo, el SEIA obligatorio presenta interesantes éxitos que conviene destacar. Así, por ejemplo, la metodología empleada se ha ido puliendo con el tiempo y su aplicación uniformando. El uso de criterios técnicos ha mejorado el diseño y la gestión ambiental de los proyectos y ha armonizado las exigencias de los servicios públicos, los que cada vez profundizan más su propio ámbito, evitando caer en redundancias.

A su vez, los organismos públicos han adquirido conocimientos de la perspectiva privada para encarar proyectos de inversión y sus requerimientos en materia de plazos y de los costos económicos y financieros involucrados en los mismos.

Respecto de las medidas de compensación, reparación o mitigación ambiental, progresivamente se ha evitado llegar a compensaciones monetarias, práctica que de difundirse podría acarrear una seria distorsión del SEIA o prestarse para chantajes a los inversionistas. Por su parte, los privados han podido entender la perspectiva pública, así como la de las comunidades donde se insertarán sus proyectos.

En cuanto al número de proyectos evaluados ambientalmente, cabe destacar que hasta su primer año de operación, esto es, desde abril de 1997 hasta el 3 de abril de 1998, habían ingresado al SEIA obligatorio 338 proyectos o actividades con el propósito de ser evaluados ambientalmente.

El Cuadro 1 presenta un detalle de los proyectos ingresados.

CUADRO 1
PROYECTOS SOMETIDOS AL SEIA ENTRE EL 3 DE ABRIL DE 1997 Y EL 3 DE ABRIL DE 1998

Tipología	EIA	DIA	% EIA	% DIA	Inversión estimada EIA MM US\$	Inversión estimada DIA MM US\$	% EIA (según monto de inversión)	% DIA (según monto de inversión)
A	0	4	0,00	1,18	0,00	11,40	0,00	0,16
B	5	4	1,48	1,18	164,80	63,88	2,35	0,91
C	3	0	0,89	0,00	585,00	0,00	8,33	0,00
D	0	1	0,00	0,30	0,00	2,46	0,00	0,04
E	2	17	0,59	5,03	563,00	337,16	8,01	4,80
F	2	2	0,59	0,59	39,50	1,52	0,56	0,02
G	0	86	0,00	25,44	0,00	485,62	0,00	6,91
H	0	44	0,00	13,02	0,00	606,15	0,00	8,63
I	10	31	2,96	9,17	1.277,95	350,05	18,19	4,98
J	6	1	1,78	0,30	644,75	0,12	9,18	0,00
K	2	11	0,59	3,25	55,45	269,54	0,79	3,84
L	0	8	0,00	2,37	0,00	26,29	0,00	0,37
M	2	1	0,59	0,30	1.145,00	0,53	16,30	0,01
N	0	16	0,00	4,73	0,00	112,22	0,00	1,60
Ñ	1	10	0,30	2,96	21,00	50,60	0,30	0,72
O	13	48	3,85	14,20	129,40	81,40	1,84	1,16
P	1	7	0,30	2,07	0,60	0,43	0,01	0,01
Q	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	47	291	13,91	86,09	4.626,45	2.399,37	65,85	34,15

Fuente: Memoria Anual 1997, CONAMA.

Los proyectos listados implicaron una inversión aproximada de 7 mil millones de dólares. Específicamente, a través de EIA, ya se aprobaron tres y estaban en proceso 44 proyectos. Estos 47 proyectos representan el 65,85% de la inversión, es decir, todo proyecto relevante desde la perspectiva ambiental fue evaluado o se está evaluando con detenimiento. Esto muestra, obviamente, que los proyectos relevantes (de alto monto) dan lugar a EIA (aproximadamente US\$ 100 MM, en promedio, por proyecto); y los de menor costo, a DIA (US\$ 8 MM por proyecto).

El 34,15% restante, correspondiente a 291 proyectos, ha ingresado mediante DIA. De éstos, 193 están en proceso, 15 fueron rechazados y 83 aprobados (es decir, un porcentaje de rechazo de, aproximadamente, 15%). Esto corresponde a

las expectativas de funcionamiento del SEIA previstas en la Ley, donde las DIA serían el instrumento más usado, reservando los EIA para los proyectos que pueden afectar el medio ambiente más fuertemente.

Se aprecia también en el Cuadro 1 que los proyectos de desarrollo minero (letra i de la Ley 19.300) y de saneamiento ambiental (letra o) representan más del 50% de los proyectos que presentan EIA. En el caso de las DIA, los proyectos relevantes son los de desarrollo urbano y turístico (30%), de saneamiento ambiental (16,5%), planes de ordenamiento territorial (15%) y desarrollo minero (11%).

La gran cantidad de DIA, acompañadas de una alta concentración en pocos tipos de proyectos, presenta una oportunidad interesante para la autoridad en el sentido de generar normas y procedimientos claros para las categorías predominantes encaminadas a disminuir plazos, minimizar costos y —lo que es más importante— mejorar la certidumbre jurídica de obtención de la calificación ambiental favorable.

Una actualización de los datos anteriores, a diciembre de 1998¹⁴, muestra que durante el resto del año, entre el 4 de abril y diciembre de 1998, ingresaron 648 proyectos más. Es decir, en 9 meses de 1998 ingresaron el doble de proyectos que en el primer año de operación del sistema. Los proyectos ingresados como EIA son 48 (7,4%) y aquellos que presentaron DIA suman 600 (92,6%). Se puede apreciar que en la medida en que el SEIA madura, la proporción de DIA aumenta con relación a los EIA. Esta concentración hacia las DIA es de gran importancia considerando dos aspectos claves:

- Hay una diferencia de plazos importante para la tramitación de los EIA *versus* las DIA, como se aprecia en el Cuadro 2.
- Los costos de las DIA son bastante menores que los de los EIA. No hay información al respecto, pero datos recopilados entre consultores muestran que los costos de las DIA son generalmente menores que US\$ 10.000 y los de los EIA superan los US\$ 20.000.

CUADRO 2
DURACIÓN DE PROCESO DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL*

	EIA pre 04.97 Días corridos	EIA pos 04.97 Días corridos	DIA pre 04.97 Días corridos
Duración promedio proyectos aprobados	232	158	107
Duración promedio proyectos rechazados	(sin información)	(sin información)	83

* Considera hasta marzo 1998.

¹⁴ A la fecha no hay datos tan completos como los presentados en el cuadro para abril 1997-abril 1998.

Haciendo un análisis, a escala regional, de los proyectos ingresados al SEIA obligatorio (desde el 03.04.97 al 31.12.98), se puede observar que de los proyectos ingresados como DIA, cuyo total suma 866, la mayor cantidad se concentra en la RM, con 185 proyectos, correspondientes al 21,4%; la X Región registra 135 proyectos, con un 15,6%. Entre los proyectos que ingresan en las regiones anteriormente mencionadas, los que tienen mayor incidencia son los que corresponden a las categorías indicadas en la letras h) y o) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, esto es, planes de ordenamiento territorial y proyectos de saneamiento ambiental, respectivamente.

En lo que se refiere a los ingresos como EIA en el mismo período, se puede observar una tendencia un poco distinta en el sentido de que aunque la RM acumula la mayor cantidad de proyectos (19%), la II Región acumula un 18%. El tipo principal de proyectos son las centrales generadoras de energía (5) y los de desarrollo minero (4) para la Segunda Región, y los planes de ordenamiento territorial (8) para la Región Metropolitana de Santiago.

Con relación a los resultados de la calificación de los proyectos durante el período comprendido entre el 04.04.98 y el 31.12.98 (228 entre EIA y DIA), se puede decir que el índice de aprobación arroja un 36%; el de rechazo, un 4%; y los desistidos, un 3,2%. Para este período no existe desglose entre EIA y DIA. Los demás proyectos se encontraban en tramitación.

Por último, es interesante hacer notar que el SEIA ha significado la creación de un mercado de consultoría ambiental importante. A la fecha, existen alrededor de 100 empresas consultoras, estimándose que el mercado ambiental de consultoría (no incluye la provisión de equipos de control, servicios de monitoreo ni análisis de laboratorio) alcanza a una suma del orden de US\$ 20.000.000 al año.

El campo de los servicios legales ambientales también ha experimentado un aumento importante. Es así como a lo menos cinco estudios jurídicos importantes han desarrollado un área ambiental relevante. En general, los servicios legales más comunes son la preparación y tramitación de reclamaciones ante rechazos o condiciones impuestas por el SEIA.

Sin perjuicio de aquellos aspectos concretos del SEIA que requieren una corrección y que pueden ser mejorados, nos parece que los logros obtenidos por este instrumento de gestión ambiental son importantes, especialmente comparados con la experiencia internacional (plazos larguísimos, corrupción y exenciones de evaluación de impacto ambiental a los proyectos públicos) y no deben menospreciarse a la hora de evaluar el SEIA, para situar la crítica en su justa dimensión y en una perspectiva constructiva.

Conclusiones relativas al SEIA

La manera en que se preparan y aprueban proyectos en Chile ha experimentado un gran cambio desde la creación del SEIA. Es así como la evaluación del

impacto ambiental de los proyectos normalmente se transforma en el camino crítico de éstos. La calificación ambiental adquiere una gran relevancia para los efectos de la obtención de financiamiento internacional para los proyectos.

Aunque se han hecho críticas, básicamente desde el sector privado, relativas a los problemas de gestión pública del SEIA (plazos, exigencias desmedidas, falta de procedimientos claros), el SEIA chileno se distingue en Latinoamérica por ser un sistema que garantiza tanto los derechos de los proponentes de proyectos como la idoneidad ambiental de los mismos.

El SEIA en Chile rechaza proyectos. Es así como alrededor del 15% de los proyectos presentados como DIA han sido rechazados. La gran mayoría de las veces estos rechazos no tienen una causa ciento por ciento ambiental, sino que se debe a problemas de uso de suelo, de diseño de ingeniería u otras razones. En este sentido el SEIA ha contribuido a que los proyectos cumplan con la legislación general del país, situación que no era así con anterioridad.

Una crítica al SEIA radica en el hecho de que una lista de proyectos no es capaz de captar a todos los proyectos que generan impactos ambientales significativos, y que impone exigencias a proyectos de pequeño tamaño que no deberían ser sujetos de evaluación ambiental. Esta crítica, atendible, es un área susceptible de mejorar. El SEIA debería considerar un sistema para excluir aquellos proyectos que no generan impactos ambientales significativos y a los que se repiten. Sin perjuicio de lo anterior, en promedio los proyectos calificados por el SEIA son de gran tamaño: US\$ 8 MM para las DIA y US\$ 100 MM para los EIA.

Se debe reforzar el rol coordinador de CONAMA. En la medida en que el SEIA ha ido adquiriendo madurez, algunos servicios públicos han comenzado a ejercer un rol independiente dada la “autonomía” que les otorga el manejar permisos sectoriales, desvirtuándose el concepto de “ventanilla única ambiental”.

La resolución de conflictos en el SEIA ha ido tomando caminos cada vez más judiciales. Lo anterior no es una crítica, sino una constatación de que el sistema administrativo para atender reclamaciones no ha sido suficiente.

Aunque el tema no se ha tratado en este trabajo, es importante decir que la participación ciudadana en el SEIA es una de las características que hacen distinto al tema ambiental del resto de las disciplinas públicas. El tema de la participación ciudadana está presente y formalizado solamente en el tema ambiental y, por lo tanto, es utilizado para todo tipo de demandas (ambientales o no) por parte de todos los sectores de la sociedad. Al respecto, CONAMA se encuentra en una posición compleja, ya que debe canalizar (ponderar) las opiniones de la ciudadanía, y a la vez apoyar los derechos de los proponentes. Esta situación ha implicado que pierda credibilidad ante ambos actores (la ciudadanía y los proponentes).

Uno de los aspectos de mayor relevancia del SEIA radica en que debe tomar decisiones sobre aspectos no normados. Estas decisiones políticas que se dan a nivel de las COREMA ponen a prueba el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Es en esta área donde se genera el mayor número de conflictos y donde se nota la ausencia de posiciones claras por parte de CONAMA, en tanto órgano técnico que debe proporcionar insumos para las decisiones de las instancias políticas (COREMA). Si no se avanza en forma rápida en esta área, existe peligro de que aumente la incertidumbre al respecto.

IV. NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL Y NORMAS DE EMISIÓN

Durante la tramitación legislativa de la Ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente, uno de los temas que ocasionaron mayores discusiones fue el relacionado con el alcance de las normas de calidad ambiental. Es tan importante el efecto que pueden producir las normas de calidad ambiental (NCA) y normas de emisión (NE) sobre el bienestar (NCA secundarias) y la salud (NCA primarias) de las personas, las actividades productivas, el derecho de propiedad y otros derechos, que algunos juristas han sostenido, que tales normas debieran ser materia de ley¹⁵. La solución encontrada fue intermedia, estableciéndose en la ley un “procedimiento” para generar las NCA y NE¹⁶.

Dadas las implicancias mencionadas, el nivel de riesgo admisible implícito en las normas de calidad ambiental debería ser definido en las más altas instancias políticas. La ley las radica en el Consejo de Ministros de CONAMA y, además, considera mecanismos formales de consulta a la ciudadanía.

Antes de proseguir con el análisis, es conveniente dejar en claro un aspecto sobre el cual existe gran confusión en el ámbito técnico y ciudadano, y cuya incidencia sobre la gestión ambiental pública no es menor. Es el relacionado con la diferencia conceptual entre las NCA y las NE. Las primeras definen objetivos por alcanzar y las segundas son instrumentos para lograr esos objetivos. Existen otros instrumentos, además de las NE, que pueden lograr los objetivos definidos en las NCA. La ley reflejó esta confusión al permitir la dictación de NE sin que existan objetivos de calidad ambiental predefinidos, lo cual obviamente no tiene sentido (se regula el “cómo” sin conocer el “qué”)¹⁷.

La teoría normativa indica que las normas de calidad ambiental deben responder a un proceso de tres etapas. Una etapa política, relacionada con la definición de prioridades con relación a los usos del medio ambiente y sus componentes, y equilibrios entre los derechos de las personas; otra técnica, en la cual se analizan las relaciones causa-efecto y los costos y beneficios derivados de los distintos

¹⁵ Ver Pérez, M., 1993.

¹⁶ Ver Del Fávoro, G. y Katz, R., 1998.

¹⁷ En el caso de los recursos hídricos existen complicaciones adicionales derivadas de la calidad natural del agua y del uso que se dará a los mismos. Ver Gabriel del Fávoro y Ricardo Katz, “El uso de normas de calidad ambiental y de emisión en la gestión de recursos hídricos”, *Estudios Públicos*, 69, verano 1998.

niveles analizados; y, por último, una etapa político-administrativa, donde se formalizan los análisis anteriores.

IV.1. Definición de prioridades

La ley determina que las normas primarias de calidad ambiental (NPCA) son aquellas que establecen los valores de las concentraciones de elementos o energía o sus combinaciones, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o salud de la población, definiendo, además, los niveles que originan situaciones de emergencia. Son de aplicación general en todo el territorio del país¹⁸.

La misma ley define normas secundarias de calidad ambiental (NSCA) como aquellas que establecen los valores de las concentraciones de elementos o energía o sus combinaciones, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza. Estas normas son territoriales y pueden abarcar todo el país o una parte de él¹⁹.

Lo que la ley no hizo fue fijar pautas del nivel de riesgo aceptable para la salud de las personas y demás componentes del medio ambiente. Este aspecto constituye la esencia de una norma de calidad ambiental, ya que se encuentra directamente involucrado el derecho a la vida de las personas y a la protección de su salud. Sin embargo, el legislador optó por no incorporar ninguna indicación al respecto.

Para la definición política de prioridades, la ley estableció un mecanismo de coordinación (Consejo de Ministros de CONAMA), que reflejaría una clara política ambiental, con propósitos coherentes entre sí, evitando duplicidades y superposición de competencias normativas y fiscalizadoras. En este sentido, la ley representa un cambio sustancial en esta área, y está produciendo efectos positivos en la forma en que se desarrolla esta actividad reguladora en la actualidad, sin perjuicio de que aún subsistan problemas, como se verá más adelante.

La definición política de prioridades la establece anualmente el Consejo Directivo de CONAMA. Este programa priorizado anual de normas genera, con adecuada anticipación, información útil para todos los interesados. El reglamento²⁰ permite que, bajo circunstancias de "emergencia", se incluyan en forma extraordinaria normas fuera de los plazos definidos en la ley. Se ha visto durante 1998 (NE para material particulado en el valle del Huasco) y durante 1999 (revisión de norma de PM10, siete meses después de su modificación) que las autoridades han

¹⁸ Artículo 2, letra n), de la Ley N° 19.300.

¹⁹ Artículo 2, letra ñ), de la Ley N° 19.300.

²⁰ Reglamento de Generación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión (Decreto Supremo N° 93, de 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

comenzado a hacer uso, discrecional y arbitrariamente, de esa facultad ante presiones de grupos de interés.

El primer programa priorizado fue propuesto en marzo de 1996. Este programa hacía mención a las siguientes normas (se indica en cada caso su situación actual):

- Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos industriales líquidos a sistemas de alcantarillado. Vigente.
- Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas superficiales. En etapa de promulgación.
- Norma primaria de calidad ambiental para arsénico en aire, que posteriormente cambió a norma de emisión arsénico. En etapa de promulgación.
- Revisión de la norma para la regulación de la contaminación acústica. Vigente.
- Norma para la regulación de la contaminación lumínica, en II, III y IV Región. En etapa de promulgación.

Como se observa del listado anterior, el Consejo Directivo de CONAMA priorizó la generación de normas de emisión antes que las de calidad ambiental, lo que es muy poco recomendable como sistema de gestión ambiental.

El segundo programa, propuesto en enero de 1997, incluyó, entre otras, las siguientes normas:

- Norma de calidad primaria para plomo en el aire. En etapa de preparación.
- Normas para el control de olores para compuestos odoríferos asociados a la fabricación de pulpa sulfatada, y normas de compuestos odoríferos asociados a la industria pesquera. En etapa de preparación.
- Revisión de la norma de calidad primaria para material particulado PM10 y valores que definen situaciones de emergencia. Vigente.
- Norma de calidad para proteger usos en aguas continentales. En etapa de preparación.

El programa de normas propuesto en marzo 1998 incluye, entre otras, las siguientes regulaciones:

- Normas de emisión para NOx, COV y CO* para fuentes estacionarias en la industria de cemento, vidrio, acero, calderas y turbinas.
- Revisión de normas de emisión de material particulado, de norma primaria de anhídrido sulfuroso, de norma primaria de partículas totales en suspensión.
- Revisión de norma primaria de monóxido de carbono, oxidantes fotoquímicos expresados y dióxido de nitrógeno.
- Norma secundaria para aguas marinas de la VIII Región del Bío Bío.

* Oxidos de nitrógeno, componentes orgánicos volátiles y monóxido de carbono, respectivamente.

Como se aprecia en los listados anteriores, predominan las normas de emisión, muchas de ellas fuera del contexto de objetivos de calidad ambiental predefinidos. Es interesante destacar que prima el uso de instrumentos de comando y control apoyados en la utilización de tecnologías específicas por sobre el uso de instrumentos de mercado, lo cual obedece a la filosofía que inspira la gestión ambiental pública en Chile, según se destacó en la sección II de este trabajo.

Durante el proceso de discusión del tercer programa de normas, se presentaron una serie de iniciativas, las que no fueron acogidas. Es interesante consignar algunas de esas iniciativas, ya que muestran los “intereses o políticas implícitas” de los distintos proponentes (servicios públicos). Algunas de las normas que fueron propuestas se aprecian en el Cuadro 3.

CUADRO 3

Tema propuesto para norma	Institución solicitante	Comentarios
Calidad primaria de material particulado fino, PM2.5.	M. de Salud	Indica una tendencia del M. de Salud de focalizar sus políticas de control de la Contaminación Atmosférica.
Norma de emisión para particulado en calderas y calefactores a leña.	CONAMA IX Región	Indica preocupaciones regionales en gestión ambiental.
Regulación para polvo fugitivo por explotación y procesamiento de áridos.	M. de Obras Públicas	Indica preocupaciones sectoriales en gestión ambiental.
Normas para MPS y metales pesados (Cu, As y Mo).	SAG (Servicio Agrícola y Ganadero)	Indica preocupaciones sectoriales en gestión ambiental.
Calidad ambiental primaria para aguas subterráneas.	Dirección Regional de Riego, VIII Región	Subsana déficit existente en normativa nacional.
Norma de calidad ambiental secundaria para uso de cuerpos de agua superficiales en acuicultura.	Subsecretaría de Pesca	Indica preocupación por proteger recursos económicos con ventajas comparativas para Chile.
Caudal ecológico.	CONAMA VII y VIII Región y otros	Importante para proteger los recursos hídricos del país y compatibilizar el derecho de propiedad con esa protección.

Con todo, la ley representa un enorme avance respecto a la situación existente con anterioridad, pues muchas autoridades administrativas, utilizando facultades legales genéricas, simplemente procedían a regular la calidad ambiental en base a sus intuiciones, preocupaciones o inquietudes. No existía un mecanismo que garantizara un espacio de discusión pública acerca de las NCA o NE, de los objetivos de protección que debieran perseguir, de los niveles de riesgo asociados, de prioridades y de los costos y beneficios sociales involucrados, etc.

IV.2. Análisis científicos y económicos²¹

En este acápite se presentan los aspectos esenciales (científicos y económicos) que deben ser considerados dentro del sistema de generación de normas (NCA y NE) dado que, a juicio de los autores, son los aspectos más relevantes para el futuro de la regulación legal ambiental, y es, además, un área, a diferencia del resto de la ley, donde se introducen elementos modernos de evaluación de costos y beneficios. Los procedimientos mínimos que deben ser considerados a la hora de generar normas ambientales son la consideración de análisis técnicos y económicos, el desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad.

La experiencia ha mostrado que existe un gran déficit de recursos científicos y técnicos para el desarrollo de los estudios que apoyen la generación de normas. El proceso, salvo en algunos pocos casos, se ha limitado a la recopilación de información, sin desarrollar análisis críticos de la misma. En resumen, la existencia del procedimiento de la ley ha tenido beneficios importantes desde la perspectiva de coordinación de las instituciones participantes y desde el punto de vista de la disponibilidad de información hacia los regulados, pero hay un gran desafío para desarrollar una capacidad científica y técnica chilena.

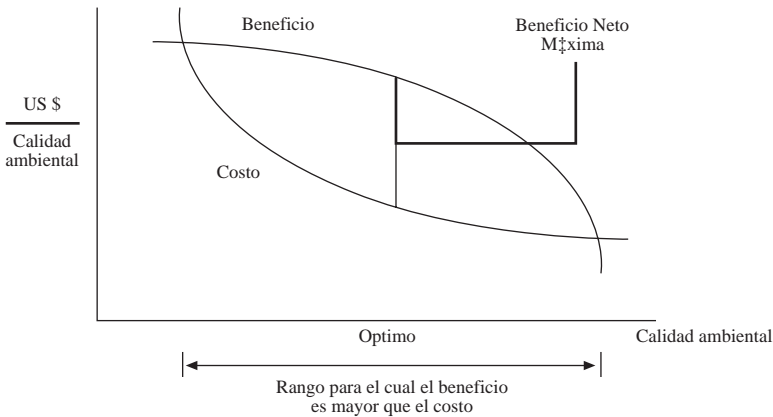
Existe conciencia de que es difícil determinar los costos y beneficios derivados de distintos niveles de calidad ambiental. De hecho, es más fácil determinar los costos de control (privados y públicos) que los beneficios (daños evitados). Sin perjuicio de lo anterior, la idea fuerza que está tras la ley es que, a lo menos, se expliciten los costos y beneficios derivados de la fijación de normas. Éste es un punto, como se verá a continuación, en el cual existe un gran déficit por parte de las autoridades (CONAMA).

La discusión conceptual que está tras la obligación de desarrollar análisis económicos se puede ilustrar con la Figura 2. En ella, se aprecia que el óptimo económico de calidad ambiental coincide con el beneficio neto máximo. Dado que

²¹ Todas las normas vigentes han sido, dentro de lo posible, evaluadas desde el punto de vista de los costos y beneficios involucrados. La experiencia ha mostrado que no existe información para valorar los costos y beneficios sociales. Dada la situación anterior, la evaluación se ha limitado a los costos y beneficios privados. Sin perjuicio de lo anterior, la información de costos y beneficios ha permitido, a quienes deben tomar decisiones —en este caso, los ministros de las diversas áreas—, reorientar la norma o flexibilizar valores de parámetros específicos.

es difícil estimar el beneficio neto máximo y que, además, a la hora de decidir sobre los niveles que se van a normar existen consideraciones distintas de las económicas (políticas, éticas, morales, etc.), la intención de la ley era obligar a quienes deben tomar decisiones a considerar la evaluación económica para efectos de que por lo menos los niveles de las normas se encuentren en el rango en que los beneficios fueran mayores que los costos. Desgraciadamente, ni siquiera ese objetivo ha sido logrado, como se muestra en el análisis de casos que se desarrolla en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2



A continuación se presentan algunos ejemplos concretos de normas desarrolladas por CONAMA. Es interesante destacar que no hay una metodología común para los casos analizados.

IV.3. Algunos ejemplos de la evaluación económica de normas

- a) Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de los residuos industriales líquidos a sistemas de alcantarillado

La metodología²² utilizada por CONAMA en el anteproyecto está basada en la definición y alcance del problema, definición de la situación base, identificación de impactos, evaluación de costos, evaluación de beneficios y análisis de costos y beneficios.

Para la evaluación de los costos se determinaron los montos de abatimiento (privados), que son consecuencia de la aplicación de la norma, y los costos de monitoreo y fiscalización (públicos).

²² *Manual de Evaluación Económica de Planes y Normas* (Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, 1997). CONAMA.

Para la evaluación de los beneficios se utilizaron los costos por evitar la disminución de vida útil de los tubos de alcantarillado y la operación adecuada de la planta de tratamiento en el país (que a la fecha no existe).

La estimación de beneficios que entrega el anteproyecto se basó en costos evitados; la metodología para valorar los impactos utilizó costos de reposición. Entre los beneficios no considerados en la evaluación se encuentra el mejoramiento de la calidad de aguas naturales²³.

El análisis de costos y beneficios consideró la comparación directa entre costos por abatimiento, monitoreo y fiscalización y beneficios por costos evitados por la no disminución de vida útil de los tubos de alcantarillado, al igual que la comparación indirecta con costos evitados de funcionamiento inadecuado de plantas de tratamiento. Para los niveles de la norma, la evaluación entregó los resultados que se muestran en el Cuadro 4, para una tasa de descuento del 12% y a perpetuidad.

CUADRO 4

Parámetro	Utilidad Anual (Millones de \$)	Valor Presente Neto (VPN)
DBO ₅	-8.356,6	-69.638,3
Sulfatos	-146,4	-1.220,3
Cromo	-477,2	-3.976,4
Nitrógeno Amoniacal	-40,4	-337,0
Sólidos Suspendidos	-139,7	-1.164,3
Aceites y Grasas	-6,5	-53,9
Sulfuros	-479,5	-3.995,7
Zinc	-62,7	-522,1
Plomo	-33,5	-279,1
Níquel *	-	-
Aluminio *	-	-
Boro *	-	-
Manganeso *	-	-
Mercurio	0,0	0,0
Fósforo	0,0	0,0
Cobre	-54,2	-452,0
Arsénico	0,0	0,0
Cianuro	-7,6	-63,3
Cadmio	0,0	0,0
Hidrocarburos	-0,1	-1,0
PH	-4,9	-40,7
Temperatura	-13,1	-109,4
Sólidos Sedimentables	-17,2	-143,7
Total	-9.839,6	-81.997,2

* Falta información sobre la cantidad actual descargada al alcantarillado.

Fuente: Anteproyecto de Norma. CONAMA

²³ Como se aprecia en esta omisión, la norma elude el objetivo principal de una norma ambiental, como es el evitar externalidades sobre el medio ambiente público. La norma se limita a regular impactos entre privados.

En términos globales, el contaminante que ocasiona el mayor costo en la norma es la demanda bioquímica de oxígeno, DBO₅ (85%). Para el caso de la DBO₅, el costo presentado por CONAMA es el costo de tratamiento en el ámbito de las industrias, no de daños a tubos de alcantarillado. Este costo podría verse reducido si se autorizara a las plantas de tratamiento de aguas servidas domiciliarias a tratar la DBO de origen industrial (los costos, considerando economías de escala, podrían verse reducidos en un 75%).

Como se aprecia en el Cuadro 4, si sólo se considera el beneficio de ahorro en vida útil de alcantarillado, la norma tendría un VPN (valor presente neto) negativo. Aun considerando esta situación, CONAMA dictó la norma.

- b) Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de los residuos industriales líquidos a aguas superficiales

La metodología que se utilizó para este caso se basó en descripción de la regulación y alcance de la evaluación, descripción de la situación base, opciones para cumplir con la norma, costos de cumplimiento, costos de monitoreo, costos de fiscalización y determinación de beneficios.

- ***Costo de abatimiento***

Se determinó el universo afectado de emisores y luego se estableció cuáles de éstos cumplían con el estándar, para los distintos parámetros del proyecto. El costo de abatimiento fue calculado para cada emisor de la muestra que no cumple con la norma en algún parámetro, como el resultado del caudal multiplicado por el costo medio de abatimiento (US\$/m³). Los valores de los costos medios fueron extraídos de la literatura.

- ***Estimación de beneficios***

Para la estimación de los beneficios se determinaron los impactos de los diferentes contaminantes en la población y los recursos naturales. La conclusión a que se llegó fue que no era posible cuantificar los beneficios, porque no existen las relaciones emisión-calidad, como tampoco antecedentes de la calidad actual de las aguas y los impactos evitados, lo que impidió determinar cuantitativamente los beneficios.

Por lo anterior, se hizo una estimación de la reducción de emisiones producto de la aplicación de la norma. Es decir, no se desarrolla una evaluación costo/beneficio (con lo cual se trasgredió la ley), sino de costo/efectividad. Algunos resultados se muestran en el Cuadro 5:

CUADRO 5

BENEFICIOS DE LA NORMA PARA LA REGULACIÓN DE CONTAMINANTES ASOCIADOS
 A LAS DESCARGAS DE RESIDUOS LÍQUIDOS A AGUAS SUPERFICIALES

Beneficios	Área Geográfica	Emisiones Abatidas (ton/día)	Situación base (ton/día)
DBO ₅	• Zona Costera, entre ríos Andalién y Bío Bío.	57,8	61,3
	• Zona Costera, entre la desembocadura del Bío Bío y el río Manco.	41,5	44,0
	• Río Mapocho, entre estero Las Rosas y bajo Zanjón de la Aguada	28,9	35,0
	• Río Bío Bío, entre ríos Guaqui y Laja.	17,9	33,3
	• Río Malleco entre bajo estero Cherquenco y río Rahue	10,4	27,8
Aceites y Grasas	• Zona Costera de la VIII Región	57,7	59,6
Sólidos Suspendidos	• Zona Costera de la VIII Región	99,0	151,0
	• Río Bío Bío, entre ríos Guaqui y Laja	21,5	151,0
Cobre	• Río Aconcagua	406,0	422,4

Fuente: Análisis General del Impacto Económico y Social de la Norma (octubre, 1997). CONAMA

• **Costo de monitoreo y costo de fiscalización**

Este costo se estimó simulando estrategias de autocontrol e incremento de la cantidad de funcionarios, en las instituciones involucradas (Cuadro 6).

CUADRO 6

COSTOS DE LA NORMA PARA LA REGULACIÓN DE CONTAMINANTES ASOCIADOS
 A LAS DESCARGAS DE RESIDUOS LÍQUIDOS A AGUAS SUPERFICIALES

Costos	Total anual	VPN (12%) (US\$)
Costos de abatimiento		
DBO ₅	US\$ 58.027.166,40	483.559.720,20
Sólidos Suspendidos	US\$ 2.328.462,10	19.403.850,50
Aceites y Grasas	US\$ 224.562,00	1.871.349,80
Cobre	US\$ 616.954,06	5.141.283,84
Costos de Monitoreo	M\$ 287.713,20	-
Costos de Fiscalización	M\$ 68,80*	-

* Para cada institución, sin considerar el equipamiento complementario.

Fuente: Análisis General del Impacto Económico y Social de la Norma (octubre, 1997). CONAMA.

El costo de tratamiento para el sector afectado, como consecuencia de la aplicación de la norma, alcanza a US\$ 61,2 millones al año, con un VPN de US\$ 510 millones. Se puede apreciar que los costos estimados corresponden solamente a unos pocos parámetros de la norma, por lo que son una cota muy mínima. El mismo estudio entregó información sobre los sectores económicos y zonas más afectadas, a saber:

- i) La cuenca del río Bío Bío con un VPN de US\$ 227 millones.
- ii) Sector costero de la VIII Región con un VPN de US\$ 209 millones.
- iii) La industria de fabricación de productos químicos básicos (celulosa), con un costo anual de US\$ 27,3 millones; y la industria de aceite y harina de pescado, con un costo anual de US\$ 25 millones.

La conclusión principal es que los beneficios no son comparables con los costos.

- c) **Modificación de la Norma de Emisión para la regulación de ruidos asociados a las fuentes fijas. D.S. 286**

En este caso se utilizó una metodología distinta de los dos casos anteriores.

Para el caso de esta norma, dentro de los impactos económicos relevantes se consideró el aumento de la productividad y de la eficiencia en el uso de los recursos de fiscalización, el incremento en los niveles de inversión en mitigación de ruidos molestos (en particular, en las zonas rurales) y, obviamente, una disminución de ruidos molestos hacia la ciudadanía.

Para estimar el impacto económico de la norma sobre los emisores, se le asignó un valor de solución al problema de ruido por parte de éstos, donde se consideró:

- Costo 0 al hecho de trabajar con puertas cerradas, generar cambios de horarios de algunas tareas e implementar precauciones en el manejo de maquinarias, etc.
- Costo medio mínimo equivalente a US\$ 90. Esto considera la instalación adecuada de una máquina o cambios mínimos en la instalación.
- Costo medio intermedio equivalente a US\$ 1.300 (instalaciones de aislamiento en pequeños recintos).
- Soluciones de US\$ 2.500 o de mayor valor, relativas a empresas o instituciones de mayor tamaño.

Con los supuestos anteriores, se asumió un porcentaje, del total de fuentes en la RM, que deberían incurrir en las distintas categorías de costos, 30% para costo cero, 25% para costo medio mínimo, 25% para costo medio intermedio y 20% para costo medio máximo. Con base en lo anterior, se determinó el valor ac-

tualizado de los costos (VAC) que se obtendrá durante el período del análisis (1996 a 2005).

La conclusión del análisis realizado por CONAMA fue que los beneficios debidos a la modificación de la norma de emisión de ruidos para fuentes fijas son imposibles de estimar, porque no hay disponibilidad de antecedentes que cuantifiquen el número de fuentes afectadas.

Conclusiones del proceso normativo

Del análisis del proceso de generación de normas destaca la importancia del rol de CONAMA como coordinadora del proceso, ya que se evitan duplicidades e incoherencias en los enfoques normativos utilizados por las distintas entidades con facultades reguladoras, como era común antes de la promulgación de la Ley N° 19.300, al margen de la coherencia que estas normativas deben guardar con la política ambiental gubernamental.

Sin perjuicio de lo anterior, subsisten pugnas entre los distintos servicios públicos y CONAMA a la hora de compatibilizar los intereses sectoriales con los nacionales. Así, se han propuesto NE sin referencia a NCA y se están estudiando algunas no insertas en un contexto de calidad ambiental objetiva o de un plan de prevención o descontaminación específico, lo que hace muy difícil poder generar normas de emisión que conduzcan a una gestión ambiental con sentido.

Esta situación fue detectada durante la discusión de la Ley N° 19.300, pues se observó que las instituciones estatales tienden a utilizar las NE fuera del contexto en que su aplicación resulta verdaderamente útil y eficaz, aplicándolas como un instrumento regulatorio *per se*, sin vinculación con la calidad ambiental circundante, lo que constituye un error. Es más, durante la discusión de la ley se propuso que no fuera posible dictar NE sin contar previamente con NCA sobre la materia, de manera que las normas de emisión solamente fueran utilizables dentro de un plan de prevención o descontaminación, pero la proposición no fue aceptada por la autoridad ambiental de la época.

Otro aspecto de gran relevancia ha sido la constatación de la enorme cantidad de recursos que demanda un sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión. La capacidad del sector público para abordar el estudio de estas normas de manera seria es insuficiente. Existe un déficit importante de recursos, humanos y financieros, en CONAMA, y más aún en los servicios públicos sectoriales, para abordar el proceso normativo con informaciones y fundamentos adecuados e idoneidad profesional.

Las evaluaciones económicas “costean” las implicancias de niveles predeterminados, no evalúan los costos y beneficios de distintos niveles como para poder estimar cuán cerca o lejos se está del óptimo de calidad ambiental. Además, la ley no exige que se deba respetar el resultado de esos análisis costo/beneficio, si bien su finalidad evidente es generar regulaciones ambientales que reflejen un óptimo social.

También conviene tener presente que la ley hace una diferencia entre las NPCA (cuyo objetivo es proteger la salud humana) y las NSCA. Las NPCA son únicas para todo el país (es decir, la ley determina que no puede haber diferencia en cuanto a niveles de exposición de las personas) y las NSCA pueden ser regionales o presentar diferencias espaciales.

Cuando se discutió la Ley de Bases del Medio Ambiente, se puso mucho énfasis y optimismo en la posibilidad de poder desarrollar gestión ambiental a niveles regionales. Es decir, la generación de un sistema que permitiera tomar en consideración los efectos reales sobre sistemas naturales y construidos específicos. La experiencia ha mostrado que el sistema público chileno no tiene ese grado de sofisticación y que ha preferido diseñar sistemas centralizados que no reflejan las diferencias espaciales y particulares de los sistemas regulados, con lo cual se desperdicia una variable regulatoria que podría tener importantes efectos económicos positivos.

Por otra parte, una deficiencia grave de la ley fue no fijar niveles de riesgo aceptables que debían ser respetados por las autoridades a cargo del proceso no-mogenético, y ni siquiera incluyó directrices para un tema tan fundamental.

Con todo, puede señalarse que el país avanza en la generación de una normativa ambiental cada vez más ajustada a sus necesidades, y en todo caso con procedimientos que consienten la participación activa de todos los que tengan interés en hacer valer sus puntos de vista.

V. EL USO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS. EL CASO DEL D. S. N° 4, DE 1992, DEL MINISTERIO DE SALUD

El uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental, y específicamente los derechos de emisión transables, está planteado incidentalmente en la Ley sobre Bases del Medio Ambiente. Considerando lo anterior, y el hecho de que la política económica sea una política social de mercado, es sintomático que la gestión ambiental chilena no haya utilizado mayor número de instrumentos de mercado. La excepción la constituye el Decreto Supremo N° 4 (DS 4), del Ministerio de Salud, de 1992²⁴, que tiene por objetivo controlar las emisiones de material particulado en la Región Metropolitana.

El DS 4 fue resultado de la interacción pública y privada. Esta iniciativa, por primera vez en la gestión ambiental pública, fue ampliamente discutida por los involucrados, el sector regulador (público) y el regulado (público y privado), y es especialmente ejemplar para los efectos de analizar la política de gestión de la contaminación atmosférica en Chile.

²⁴ Es interesante hacer notar que el DS 4 fue promulgado con anterioridad a la Ley de Bases del Medio Ambiente. Como se discutirá en este trabajo, el DS 4 fue producto de la gestión puntual de un grupo de autoridades, y no resultado de una política global de gobierno.

Cuando se promulgó el DS 4, se esperaba que se constituyera en el marco conceptual que regulara la política de control de la contaminación atmosférica en Chile. Desgraciadamente, salvo el Decreto Supremo N° 185, de 1991, del Ministerio de Minería, que comparte la base conceptual y operacional con el DS 4, y parcialmente los planes de prevención y descontaminación (el plan de descontaminación de Santiago utiliza mecanismos de comando y control para efectos de disminuir los niveles de emisión de los distintos grupos de fuentes), la política de control de la contaminación atmosférica en Chile ha seguido utilizando mecanismos de comando y control, en abierta oposición a los lineamientos del sistema económico nacional y no utilizando las posibilidades que otorga la Ley N° 19.300 al respecto²⁵.

Los principios básicos que definen el enfoque del DS 4 son los siguientes:

- Existencia de un área o zona geográfica donde se ha constatado la superación de la norma de calidad ambiental.
- Definición de las fuentes o grupos de fuentes responsables de las emisiones que ocasionan la superación de norma.
- Definición de las responsabilidades de los distintos grupos de fuentes²⁶, y de los niveles de emisión finales para cada fuente (en este caso, se exigió una reducción del orden del 80% del promedio de emisiones —de 256 mg/m³N de material particulado en promedio a 56 mg/m³N²⁷).
- Definición de plazos y exigencias. Las principales exigencias estaban relacionadas con la fijación de una norma de emisión calificada como nivel de decencia para poder participar en el sistema (112 mg/m³N).
- Libertad de buscar las soluciones tecnológicas o de gestión más convenientes para la disminución de emisiones.
- Autorización para lograr las exigencias de emisión mediante la adquisición de emisiones a fuentes que hubieran disminuido las suyas más de lo exigido (es decir, a menos de 56 mg/m³N).

²⁵ Tanto es así, que ni siquiera el mismo DS 4 ha sido implementado como lo especificaba la legislación. Las autoridades sectoriales (Ministerio de Salud) y coordinadoras (CONAMA) constantemente han “encontrado” problemas “técnicos” para generar trabas a su desarrollo. Hasta el punto de que durante 6 años no se fiscalizó su funcionamiento, y así el sector regulado (fuentes industriales) pudo funcionar sin cumplir con las exigencias del DS 4. Se debe destacar que el artículo 47 de la ley 19.300 contempla los permisos de emisión transables e impuestos a las emisiones como instrumentos de gestión ambiental, dentro de los planes de descontaminación de prevención de la contaminación.

²⁶ Existía conciencia de que el mecanismo de asignación de emisiones que se seleccionara implicaba creación de derechos y, por lo tanto, involucraba impactos distributivos que podían incluso ser regresivos. En el caso del DS 4, se definió, políticamente, considerando que con anterioridad no existía regulación sobre las emisiones, que todas las fuentes existentes tenían los mismos derechos. Por lo anterior, se decidió otorgar derechos proporcionales a las emisiones de cada fuente (dado que en este caso la norma de calidad ambiental estaba superada, lo que se exigía a cada fuente era una reducción inicial de sus emisiones para posteriormente poder hacer uso de sus “derechos de emisión”).

²⁷ Obviamente, esto implicó que muchas fuentes tuvieran que realizar un esfuerzo mucho mayor e incluso que algunas dejaran de operar. Esto explica en gran medida la disconformidad del sector industrial con las exigencias adicionales que la autoridad les ha impuesto.

A nuestro juicio, el DS 4 es probablemente una de las regulaciones ambientales de mayor trascendencia en nuestro país, debido a que por primera vez se incorporaron instrumentos económicos a la gestión de la contaminación (derechos de emisión transables). La importancia de la incorporación de instrumentos económicos, y específicamente los permisos de emisión transables, en la gestión ambiental pública, radica en que permite que los emisores tengan la libertad de cumplir con los objetivos globales de reducción de emisiones haciendo inversiones en aquellas actividades en que las reducciones son de menor costo, en vez de exigir, mediante instrumentos de comando y control, que todas las actividades reduzcan sus emisiones por igual, sin consideración de los costos, lo cual representa grandes ahorros²⁸.

Este decreto congeló la emisión de material particulado proveniente de las fuentes fijas, estableciendo un mecanismo gradual de compensación de emisiones, tanto para las fuentes existentes como para las nuevas.

La definición de compensación consagrada por el DS 4 es la siguiente: “Un acuerdo entre titulares de fuentes de modo tal que una de las partes practica una disminución en sus emisiones de material particulado al menos en el monto en que el otro las aumenta”.

Las características específicas principales del referido DS 4 son las que a continuación se indican²⁹:

- Un *congelamiento* a la fecha de publicación del DS 4 (marzo 1992) de las emisiones totales de las fuentes fijas en la Región Metropolitana. Este congelamiento afectó tanto a las fuentes existentes como a las nuevas. Estas últimas sólo son autorizadas siempre que cumplan con una norma de emisión de 112 mg/m³N y que compensen en un 100% sus emisiones másicas de material particulado.
- El establecimiento de una *norma de emisión* en concentración que prohíbe la emisión de material particulado en concentraciones superiores a “112 mg/m³N”. Se otorga plazo para alcanzar el nivel anteriormente establecido.
- Una *reducción* global de las emisiones másicas por unidad de tiempo de todas las fuentes estacionarias puntuales, y una asignación inicial de derechos a las fuentes existentes. Esta emisión máxima permitida se calculó utilizando el caudal máximo de cada fuente (situación más desfavorable) y

²⁸ En *Alternative Approaches to pollution control and waste management*. Documento de debate, abril 1991, UNDP, pág. 52, Janis D. Bernstein destaca que: “Bajo el programa de transacción de emisiones de la EPA, los ahorros incurridos por las provisiones de neteo y burbuja, autorizadas en el Clean Air Act, han sido muy significativos. Se estima que el neteo ha generado ahorros de entre US\$ 525 MM a US\$ 1.200 MM. Burbujas aprobadas por la EPA han ahorrado US\$ 300 MM y las aprobadas por los estados, US\$ 135 MM.”

²⁹ El caso de Santiago: Análisis del Decreto Supremo N° 4 del Ministerio de Salud. Ricardo Katz. El uso de permisos de emisión transables en el control de la contaminación atmosférica, *Documento de Trabajo*, 187, diciembre 1992, CEP.

asumiendo un funcionamiento continuo durante todo el día de todas las fuentes. Lo anterior se materializó en la siguiente fórmula:

$$\text{Emisión inicial (kg/día)} = \text{Caudal (m}^3\text{N/hr)} * 0,000056 \text{ (kg/m}^3\text{N)} * 24 \text{ (hrs/día)}$$

Debe notarse que la concentración promedio inicial asignada ($56 \text{ mg/m}^3\text{N}$) correspondía a un 20% de la concentración promedio existente en todas las fuentes fijas. Esta reducción era la meta que el sector industrial aceptó como necesaria para cumplir con las normas de calidad ambiental. Cualquier emisión superior a la señalada debe ser compensada con fuentes puntuales existentes.

- Un sistema de *compensación de emisiones*. El sistema asigna un nivel de emisión máxima diaria permisible a las fuentes estacionarias puntuales existentes. El plazo para alcanzar este nivel meta fue el 31 de diciembre de 1997. Cualquier emisión por sobre esta cantidad debe ser compensada con la reducción de emisiones de alguna otra fuente. No se permiten compensaciones que trasciendan un día calendario.

A partir del DS 4 se ha ido estructurando en forma muy lenta un cuerpo regulador que comienza a configurar un sistema embrionario de compensación de emisiones. Lo anterior dista mucho de ser un sistema de derechos de emisión transables.

En efecto, aunque la institucionalidad pública que lo opera no presenta una estructura adecuada y tampoco aparece comprometida conceptual u operativamente con el sistema, cada vez son más comunes las transacciones entre los privados, han aparecido *brokers* de emisiones, se ofrecen “kilos/día” de material particulado por los diarios, y también se ofrecen calderas “sin derecho a emitir”. De forma complementaria a lo anterior, la implementación de un seudosistema de permisos transables ha redundado en algunos beneficios importantes desde el punto de vista del control de la contaminación. Algunos de estos beneficios son:

- La señal que en 1992 dieron las autoridades en el sentido de entregar “permisos” a las actividades existentes, generó un incentivo importante para la formalización de las empresas: “Tenía valor estar registrado”. Esto generó una ganancia importante en información. De hecho, las fuentes registradas pasaron de alrededor de 1.500 en 1992 a 4.500 en 1998.
- El ingreso del gas natural a la Región Metropolitana se aceleró de un modo decisivo, ya que existía un incentivo para liberar emisiones que eventualmente podían tener valor económico.
- Se ha generado una amplia discusión entre sectores para efectos de incorporar transacciones entre ellos. Es así como el sector industrial desea poder “transar” emisiones con el sector transporte y fuentes grupales naturales

(polvo resuspendido de calles), argumentando que los costos de control, en estos otros sectores, son mucho más bajos³⁰.

No existe aún un mercado con precios claros, pero investigaciones parciales han mostrado valores de entre US\$ 5.000 a US\$ 10.000 por kilo/día, y un mercado muy poco difundido y con pocos participantes. En general, los “propietarios” de emisiones prefieren quedarse con ellas para poder utilizarlas en futuras ampliaciones o proyectos nuevos, debido a la incertidumbre regulatoria en lo relativo a exigencias futuras de reducción de emisiones.

Sin perjuicio de lo anterior, hay algunos aspectos básicos que deben ser corregidos en el actual sistema. Éstos son:

- Las autoridades deben apoyar fuertemente el sistema para lograr disminuir la incertidumbre asociada a un mercado nuevo. Las autoridades deberían proceder con audacia a ayudar a crear un mercado donde no existe. Esta misma circunstancia se dio cuando se crearon los mercados de la salud y la previsión. Hay, por lo tanto, experiencias análogas previas en Chile.
- Se debe profundizar el mercado en el sentido de permitir mayor número de participantes. Se debe permitir la transacción entre fuentes fijas (calderas y procesos, estos últimos se encuentran excluidos por una decisión administrativa) y grupales³¹ (principalmente polvo de calles pavimentadas y sin pavimentar)³².
- La institucionalidad que lo administra (Ministerio de Salud) no cuenta con la capacidad para manejar un sistema que presenta características más cercanas a un mercado bursátil que a un servicio público. Se debe cambiar la institucionalidad para poder crear un mercado que funcione correctamente.

Por último, se debe manifestar que hay una gran (aunque tardía) oportunidad. Las autoridades han anunciado la discusión pública de una ley de permisos de emisión transables que incorpore las emisiones a los cursos y cuerpos de agua.

³⁰ En “Compensación de emisiones: Un instrumento de alcance global para el control de la contaminación atmosférica”, *Documento de Trabajo*, 207, diciembre de 1993, CEP, Katz muestra que reducir 1 kg de material particulado de diámetro de 2,5 micrones cuesta US\$ 500 valiéndose de la instalación de un lavador de gases en una industria; US\$ 32, si se cambia el motor de autobús; y US\$ 0,5, pavimentando una calle. Estudios en curso entregan evidencia preliminar de que quizás el aspirado y limpieza de calles pavimentadas podría ser también una alternativa interesante de bajo costo.

³¹ Análisis del “Anteproyecto del plan de prevención y descontaminación de la Región Metropolitana”. *Puntos de Referencia*, 182. CEP, junio 1997.

³² Las autoridades esgrimen el argumento de que la toxicidad de las emisiones provenientes de esas fuentes es distinta. Aunque el argumento pudiera ser correcto, la autoridad no ha normado de manera diferencial esas emisiones, controlándolas solamente en función de su tamaño, por lo que la decisión de excluirlas debido a su toxicidad es meramente voluntarista y discrecional.

No parece claro que una ley de estas características sea aprobada por el actual Congreso. Es más, declaraciones de diputados y senadores de todas las tendencias políticas son coincidentes en manifestar que no aprobarán una ley que permita “contaminar a los que dispongan de recursos”. Lo anterior muestra que, por lo menos en el área ambiental en Chile, se requiere de una gran labor de difusión de la información para poder introducir el uso de instrumentos de mercado en la gestión ambiental.

A nuestro juicio la discusión de la ley mencionada en el párrafo anterior será la prueba de fuego de la modernidad del sistema de gestión ambiental pública chileno. Los resultados de la discusión mostrarán si elegimos recorrer un camino moderno y eficiente, o volvemos a repetir los errores de países desarrollados que gastaron cantidades enormes de recursos (que Chile no tiene) sin lograr resultados acordes en la mejora de la calidad ambiental.

VI. LA AGENDA FUTURA

La existencia de un marco normativo general y de reglamentos específicos en materia ambiental no significa que la tarea esté finalizada. Aparte de los perfeccionamientos que ya se advierte necesario introducir a la actual legislación ambiental, hay áreas especiales para las cuales es necesario crear nuevas reglas y otras en las cuales se requiere una revisión y reordenamiento importante de lo existente. En esta sección abordaremos las cuestiones más urgentes que presenta, a nuestro juicio, la realidad del país.

VI.1. La evaluación ambiental estratégica

El nacimiento de la preocupación ambiental y del impacto que los proyectos de desarrollo podrían ocasionar al entorno, dio lugar al desarrollo de un método de evaluación conocido como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Ésta puede ser concebida en dos niveles: como instrumento de planificación o de planificación estratégica (económico, social y ambiental) o como un instrumento de aplicación puntual que permite calificar el impacto ambiental específico de una acción. Los alcances de la EIA son distintos, según quien la utiliza. El sector privado la usa para planificar sus decisiones internas, en el ámbito de evaluación de un proyecto individual. El sector público, en cambio, es responsable ante toda la comunidad de la idoneidad integral de sus decisiones, por lo que es en el proceso de toma de decisiones de este sector donde se plantea la necesidad de contar con una instancia de desarrollo de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)³³.

³³ Ver G. Del Fávoro y R. Katz, 1996.

La EAE se define como “la aplicación de los principios de EIA a políticas (ambientales y no ambientales), planes (sectoriales y espaciales) y programas de acción existentes y propuestos”. Es decir, los principios y metodologías generales de la EIA son los mismos de la EAE, lo que varía es el ámbito de aplicación de los instrumentos a utilizar, de lo micro (EIA) a lo macro (EAE).

La Ley 19.300 contiene un esbozo de este mecanismo al someter al SEIA a los planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales. Sin embargo, los alcances, metodologías y efectos de la EAE no están previstos por la actual legislación chilena, y su incorporación como instrumento de gestión ambiental sería un gran avance y de enorme utilidad. En efecto, si bien la EAE no proporciona una solución completa, sí es considerada como un instrumento que ayuda al desarrollo y que tiene un gran potencial para aquellos que planifican, autorizan y operan proyectos y planes.

Todos los hechos sugieren que la EAE debe ser capaz de hacer un aporte útil, pero sólo si vemos que se extiende a objetivos más estratégicos aún, sin perjuicio de que ello enfrente en la actualidad grandes limitaciones políticas que pueden hacer inviable dicha posibilidad.

VI.2. El sector forestal

En el ámbito forestal, dos leyes, la que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, y la que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, CONAF, cuya finalidad es la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país, no han entrado en vigencia.

Desde el punto de vista de iniciativas legales nuevas, se encuentra en trámite legislativo en el Parlamento, desde 1991, la Ley de Bosque Nativo. Existe la necesidad de una regulación integral del bosque nativo, de manera que su contenido incentive la conservación y uso sustentable de estos recursos y no promueva en forma indirecta su eliminación por vías ilegales.

La ausencia de una política forestal explícita en Chile ha sido una constante que se ha traducido en que los bosques han sido objeto de legislaciones que han privilegiado siempre otras actividades productivas por sobre el manejo de las masas forestales: la minería, primero, y después la actividad agrícola y ganadera, siendo los incendios el principal sistema de habilitación de terrenos para la agricultura³⁴. En general puede señalarse, además, que la legislación forestal chilena manifiesta una preocupación preponderante por lo que se extrae de los bosques y poca o ninguna por el manejo de los mismos, especialmente de los bosques naturales. Se han establecido ciertas restricciones para proteger suelos, recursos hídricos, belleza escénica y protección de especies.

³⁴ Ver G. Del Fávoro, 1998.

Pero más allá de esto, el país carece de reglas sobre cómo explotar los recursos forestales, limitándose a enunciados generales, que en definitiva se traducen en que la actividad silvícola queda entregada al buen saber y entender de los funcionarios estatales. Las preguntas sobre cuánto preservar, cuánto proteger y cuánto intervenir, así como las formas de manejar estos diferentes tipos de bosques que cumplen diferentes funciones preponderantes, conciliando intereses económicos, sociales y ambientales, permanecen abiertas y no han sido abordadas de una manera global, sistematizada y omnicompreensiva.

De ahí que los instrumentos económicos que consideren el marco regulatorio del sector forestal basado en el bosque nativo sean centrales y fundamentales³⁵, y deben hacerse cargo de los daños patrimoniales que efectivamente se causen, único modo de lograr que la legislación sea eficiente y eficaz en el logro de la explicitada finalidad de utilizar de manera sustentable el bosque nativo.

VI.3. Biodiversidad

Este tema se encuentra en fase de estudio en la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y tiene por finalidad dar contenido normativo específico a diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile³⁶.

Fuertemente vinculado a lo anterior se encuentra el Reglamento sobre Clasificación de Especies de Flora y Fauna en Categorías de Conservación³⁷, que permitirá hacer un catastro clasificado de las especies de flora y fauna del país que se encuentren en situaciones delicadas desde el punto de vista de su existencia, tales como las consideradas vulnerables, raras o en peligro de extinción³⁸. Una vez elaborado el reglamento, que se encuentra en preparación por la CONAMA, se contará con un procedimiento de clasificación de tales especies que será confiable y basado en evidencia científica. En la actualidad, dicha clasificación depende de la autoridad administrativa (SAG, CONAF), la cual utiliza los denominados “libros rojos”, documentos elaborados en base a un procedimiento “informal” por un grupo “informal” de científicos.

³⁵ Ver R. Katz y G. Del Fávoro, 1995.

³⁶ a) La Convención relativa a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas, suscrita en Ramsar, de 1971, promulgada en 1981; b) la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, Washington, de 1940, promulgada en 1967; c) la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de la Fauna Salvaje, de 1979, promulgada en 1981; d) la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980, promulgada en 1981; e) el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, promulgado en 1994; f) la Convención sobre la Conservación de Focas Antárticas, promulgada en 1980, y g) la Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural, promulgada en 1980.

³⁷ Artículo 37 de la Ley N° 19.300.

³⁸ Ver Sierralta, L. (ed.), 1997.

VI.4. Uso de suelos

El uso del suelo, evitando su pérdida y degradación, y su regulación están previstos en la misma Ley N° 19.300³⁹, y es requerida debido a la situación legal confusa e insuficiente que existe en la materia.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, los distintos planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, junto a la Ley de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, confluyen en la regulación del suelo urbano, según los diversos tipos de usos que se le pueden asignar (industrial, comercial, residencial, mixto).

Por otra vertiente discurre la regulación de los suelos agrícolas (todo aquello que no es urbano), que depende de una clasificación de suelos efectuada por el SAG sobre la aptitud agrícola o ganadera del suelo. Esto implica que el empleo del suelo agrícola para otros usos que no sean agrícolas depende de una facultad discrecional de una autoridad administrativa, la cual puede a su arbitrio otorgar el cambio de uso de suelo o no. Por lo demás, la normativa no da cuenta de las necesidades de conservación del suelo, entendido éste como recurso económico productivo, que no es renovable.

En síntesis, la ausencia de una regulación legal apropiada, moderna y acorde con las necesidades actuales, y la falta de reglas claras en esta materia, donde el derecho de propiedad se materializa por excelencia, acarrea enormes consecuencias económicas y una creciente dificultad para determinar la ubicación idónea de los proyectos productivos.

VI.5. Permisos de emisión transables

Los permisos o derechos de emisión transables configuran uno de los instrumentos de gestión ambiental de mayor éxito en el control y solución de los problemas de contaminación, tanto del aire como de los recursos hídricos. Supone, en cierto modo, la constitución de derechos de propiedad sobre el uso del aire y de los recursos hídricos. Ello es una innovación toda vez que, de acuerdo con nuestra legislación general, el aire es un bien que la naturaleza ha hecho común a todas las personas y, por lo tanto, no admite que nadie se apodere del mismo o ejerza dominio sobre tal tipo de bienes. Las aguas son consideradas por la legislación bienes nacionales de uso público, esto es, destinados al uso de todos los habitantes del país, permitiendo sin embargo la constitución de derechos de aprovechamiento de las aguas por la vía administrativa. Sobre tales derechos de aprovechamiento la Constitución Política garantiza el derecho de propiedad privada, excluyendo así, por esta vía, parte de las aguas del aprovechamiento por parte de todas las personas. Sobre el aire, en cambio, no existe tal posibilidad.

³⁹ Artículo 39 de la Ley N° 19.300.

Los permisos de emisión transables a la atmósfera implican un derecho a usar el aire como recipiente de emisiones gaseosas. Este permiso no está amparado por ley alguna, toda vez que su regulación y posibilidad de existir emanan de un decreto supremo, lo cual depende de la potestad administrativa del Presidente de la República. En cambio, la creación de derechos de propiedad sobre toda clase de bienes, sean corporales o incorporales, debe hacerse por ley, según la Carta Fundamental (art. 19 N° 24).

Los permisos de emisión transables, como su propio nombre lo indica, son por esencia transferibles, arrendables, transmisibles, tal como cualquier derecho de propiedad que se tenga sobre una cosa o un derecho. Conceptualmente, constituyen derechos de dominio sobre el derecho a emitir determinadas sustancias gaseosas al medio ambiente atmosférico. Pero en tanto tales derechos tengan su origen y protección en un simple decreto supremo emanado del Presidente de la República, que eventualmente puede cambiar sus atributos y beneficios de igual modo, están en una situación de precariedad jurídica.

Esta precariedad jurídica o legal no se aviene con la importancia que los mismos poseen como instrumento económico⁴⁰ de gestión ambiental, ni con la eficiencia que permite enfrentar los problemas de contaminación e incluso de planificación territorial.

La Ley N° 19.300 contempla como instrumento de gestión ambiental los permisos de emisión transables al interior de los planes de prevención y de descontaminación⁴¹, y establece que una ley determinará su naturaleza, formas de asignación, transferencia, duración y demás características⁴². De ahí que sea necesario que se dicte una ley que otorgue real seguridad jurídica a los titulares de estos derechos, facilitando así su uso como instrumento de gestión ambiental, minimizando los costos de transacción involucrados en el sistema, lo cual redundará en la obtención de una mejor calidad ambiental y al más bajo costo social posible.

VI.6. Legislación de recursos hídricos

Se debiera examinar y ordenar la legislación relativa a los recursos hídricos (Código de Aguas, Código Civil, regulaciones de exploración y explotación de aguas subterráneas, Ley de Concesiones Marítimas y Acuícolas, Ley de Navegación y sus reglamentos), de manera que se mejoren los derechos de propiedad sobre los mismos, incorporando además el concepto de “caudal ecológico mínimo” y normas destinadas al control de la contaminación de los mismos, mediante, por ejemplo, los ya mencionados derechos o permisos de emisión transables y tratando en forma diferenciada las fuentes fijas y las fuentes difusas.

⁴⁰ Ver Katz, R. y otros, 1992.

⁴¹ Artículo 47 de la Ley N° 19.300.

⁴² Artículo 48 de la Ley N° 19.300.

Además, deberían racionalizarse las atribuciones de diferentes organismos con competencias paralelas en el tema hídrico, tales como Dirección General de Aguas, Comisión Nacional de Riego, Dirección General de Riego, Servicios de Salud, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Directemar, etc.

VI.7. Otros

Hay algunas materias adicionales que deben ser abordadas desde el punto de vista regulatorio con el fin de completar el sistema de gestión ambiental existente en Chile. Entre otros temas, destaca la falta de regulación relacionada con la certificación ambiental, con el manejo de residuos sólidos riesgosos y con los derechos de desarrollo transferibles⁴³ (*Transfer of Development Rights*).

Los derechos de desarrollo transferibles (DDT) consisten en una herramienta de ordenamiento territorial para compatibilizar las distintas necesidades de uso de suelos con los derechos inherentes al dominio de bienes raíces y sus derechos potenciales de desarrollo inmobiliario. Han sido utilizados exitosamente en los Estados Unidos, específicamente en Montgomery County (Maryland) y en Pinelands National Reserve (New Jersey).

En el condado de Montgomery el objetivo era mantener terrenos agrícolas como tales, frente a la presión por materializar proyectos inmobiliarios en los mismos. En Pinelands se trataba de proteger tierras agrícolas y recursos ecológicos de importancia en un área calificada previamente como zona de preservación.

Básicamente, consiste en separar de la propiedad raíz los derechos de desarrollo inmobiliario que potencialmente tendría ese bien, de acuerdo al instrumento de planificación territorial vigente, a fin de proteger tales terrenos para usos distintos de acuerdo a otro plan de ordenamiento territorial predefinido, que de alguna manera disminuye el potencial previo de desarrollo inmobiliario (*down zoning*) de las propiedades a ser protegidas y destinadas a permanecer, por ejemplo, sólo para uso agrícola o como área de protección ecológica. Estas propiedades se denominan “zona de emisión de derechos de desarrollo transferibles”. Así, al propietario del bien raíz al cual se le han separado los derechos de desarrollo inmobiliario se le entregan “certificados” que acreditan que tiene “derechos de desarrollo inmobiliario”, los cuales puede vender, compensándolo al menos en parte por los perjuicios económicos derivados de las limitaciones impuestas a su derecho de dominio. Los certificados pueden ser adquiridos por empresarios inmobiliarios para efectuar proyectos en “zonas de recepción de derechos de desarrollo inmobiliario”, que también deben estar previamente identificadas, lo que les permite edificar en terrenos con densidades mayores que las definidas en el instrumento de planificación territorial pertinente o destinarlos a usos diferentes de los permitidos en tales instrumentos (*up zoning*).

⁴³ Ver Moore, T., 1999.

Estos instrumentos, que se utilizan en los Estados Unidos desde principios de este siglo (la primera vez fue en Nueva York en 1916), complementan los instrumentos normales de planificación territorial, y son muy eficientes para lograr, al menor costo social e individual posible, la protección de áreas ambientalmente sensibles y delicadas.

Una ley que aborde la regulación de este instrumento económico de gestión territorial resultaría de la mayor importancia, sobre todo con vistas a la presión por el desarrollo inmobiliario que estará experimentando el país durante los próximos años, por la necesidad de proteger inteligentemente y en forma económicamente eficiente los terrenos agrícolas y las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental, tales como espacios abiertos, terrenos pantanosos, hábitat de especies en peligro de desaparecer, bosques, áreas costeras, panoramas escénicos, cuencas, o recursos culturales e históricos.

Esta ley debiera ser complementaria de la Ley de Suelos antes aludida y conceptualmente es igual a la idea de los derechos o permisos de emisión transables antes mencionados. Es un instrumento que puede utilizarse como alternativa a la necesidad de expropiar en forma directa, pero opera sólo en la medida en que exista un mercado para la venta de los derechos de desarrollo transferibles.

VII. CONCLUSIONES GENERALES

El sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y las normas de calidad ambiental (NCA) y de emisión (NE) son los instrumentos de gestión ambiental pública que más aplicación e incidencia han tenido en la realidad económica del país.

El SEIA ha cambiado la forma en que son concebidos los proyectos de inversión, incorporando la variable ambiental en la fase de prefactibilidad de los mismos (cada vez más temprano). Además, ha abierto espacios a la participación ciudadana, ha obligado a una mayor coordinación entre los servicios públicos y ha creado un mercado de consultoría ambiental para múltiples disciplinas (i.e. ingenieros, antropólogos, biólogos, sociólogos, abogados, etc.). También ha generado información de línea de base en el país, de la cual antes se carecía, y genera condiciones que permiten monitorear las variables ambientales de los proyectos una vez que entran en operación.

Sin embargo, el SEIA no ha logrado resolver la dicotomía “protección ambiental vs. desarrollo económico” ni la tensión entre “bienes ambientales públicos” y “derecho de propiedad privada”. Concebido como un proceso de cargo de la autoridad administrativa, carece de parámetros lo suficientemente objetivos para acotar la discrecionalidad administrativa y sólo da indicaciones de las “áreas de preocupación”, las que sirven de inspiración a las exigencias de las autoridades involucradas en el procedimiento de calificación ambiental.

Las NCA y NE son indispensables para definir las metas u objetivos de protección ambiental de una sociedad. La Ley N° 19.300 entregó un procedimiento para generar tales normas. No obstante, no indicó el nivel de riesgo asociado que tales normas debieran respetar al fijar un determinado estándar, lo que constituyó una seria renuncia de los órganos colegisladores a sus altas obligaciones de carácter político. Por otra parte, las NE fueron concebidas como un instrumento de gestión ambiental *per se*, sin referencia a objetivos ambientales, lo que constituye un error fundamental, ya que puede generar efectos económicos adversos totalmente innecesarios.

Además, si bien se han realizado los análisis de costo y beneficio de las NCA y NE, sus resultados han sido ignorados o bien no han sido completos como para que ayuden efectivamente a la adopción de una norma que refleje el óptimo social. Sólo de un modo incidental y jurídicamente muy precario, se ha desarrollado una suerte de “mercado” de emisiones transables para material particulado en la Región Metropolitana, incluyendo *brokers*, vendedores y compradores. Pero carece de sustento legal firme, y el Ejecutivo no ha querido enviar al Parlamento un proyecto de ley que consagre los “permisos de emisión transables” (a pesar de que el anteproyecto está listo desde hace largo tiempo). Este cuerpo legal es fundamental para cambiar la actual orientación de la gestión ambiental pública chilena.

En efecto, a contar de la vigencia de la Ley N° 19.300 (marzo de 1994), en Chile comenzó el desarrollo de una auténtica gestión ambiental pública. La discusión de esa norma (que involucró a diferentes sectores de la sociedad) dejó en evidencia, desde un principio, dos enfoques muy diferentes de gestión ambiental.

Uno enfatizaba el uso de instrumentos de mercado, con ciertas herramientas de *commands and controls*, y el otro depositaba su confianza sólo en estas últimas, y ocasionalmente usaba como complemento instrumentos económicos. La propuesta gubernativa originalmente excluía todo uso de instrumentos de mercado en la gestión ambiental pública. Durante la discusión legislativa dicho enfoque se matizó y se incluyeron, como complemento solamente, ciertas herramientas económicas de gestión ambiental.

En la práctica, y dado que la gestión ambiental está en manos de la autoridad administrativa, se ha hecho una gestión basada solamente en *commands and controls*. La autoridad actualmente carece de convicción respecto de la idoneidad de los instrumentos de mercado y, por ende, no tiene voluntad de implementar los pocos instrumentos de esta índole que contempla la ley N° 19.300.

Esto ha traído como consecuencia que el país perdiera una gran oportunidad de tener una gestión ambiental pública moderna, eficiente y eficaz, con costos sociales óptimos, y ha incurrido en los mismos errores de los países más adelantados en estas materias. Estos últimos comenzaron en los inicios de los años 70 con *commands and controls*, hicieron ingentes inversiones económicas, pero han obtenido paupérrimos logros ambientales. Chile está recorriendo el mismo camino, con el agravante de que sus recursos económicos son limitados, y que la protección ambiental compite con otras necesidades básicas del país, tales como

el combate a la extrema pobreza y las necesidades básicas en vivienda, educación y salud.

En tal escenario de “escasez”, es más necesario que nunca utilizar las fuerzas del mercado en la gestión ambiental del país, lo cual por añadidura sería coherente con el modelo que rige la economía en general. Esto es lo que la agenda futura, por lo demás, deja en evidencia.

Para revertir la situación actual y lograr lo expuesto precedentemente, es inevitable concluir que se requiere de un cambio legal esencial en el sentido de que la gestión ambiental pública debe basarse, fundamentalmente, en instrumentos económicos, relativizando la hegemonía que hoy presenta el enfoque de *commands and controls*. La presente conclusión, además, se funda en la realidad que el país ha soportado hasta la fecha, esto es, una autoridad administrativa dotada de espacios amplios de discrecionalidad a los que no está dispuesta a renunciar, porque se aviene con su “idea” de gestión ambiental, y una profunda desconfianza de los instrumentos de mercado, como queda de manifiesto con la demora en enviar al Congreso el proyecto de ley sobre emisiones transables y las trabas a la aplicación extensiva del DS 4 en dicho aspecto. Sin ese cambio legal radical, la gestión ambiental pública chilena no se desarrollará en armonía con los principios de una sociedad libre.

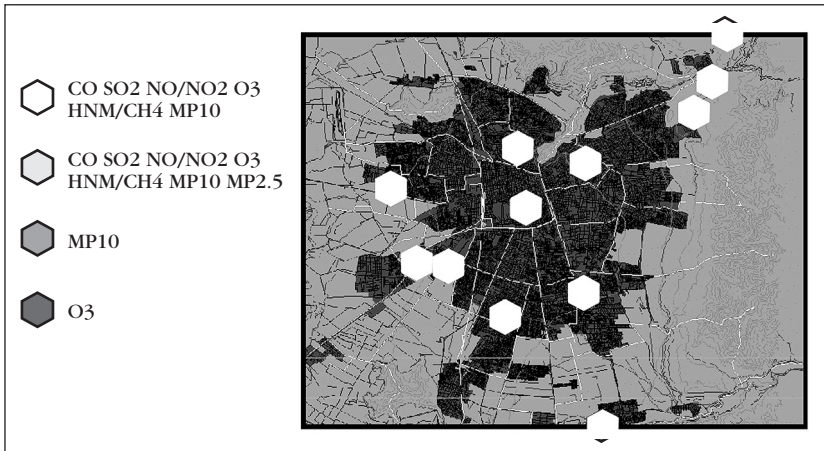
ANEXO

CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA

Santiago cuenta con una red automática de monitoreo de contaminantes atmosféricos. En la actualidad comprende 8 estaciones que miden: CO, PM10, O₃, CO, SO₂, NO y NO_x y variables meteorológicas.

La ubicación de estas estaciones se muestra en el Gráfico 3.

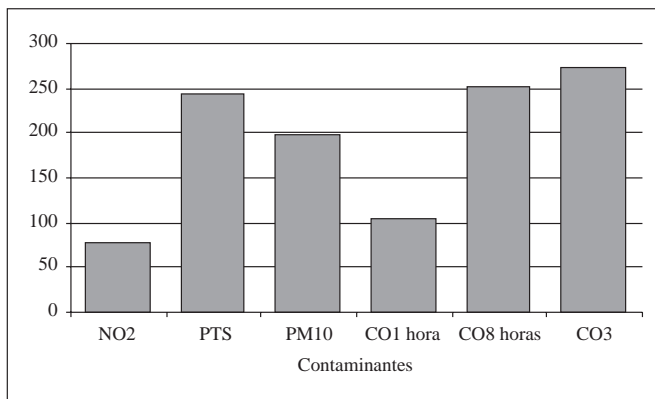
GRÁFICO 3
SISTEMA ESTATAL DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE REGIÓN METROPOLITANA
SIVICA1-RM
RED AUTOMÁTICA MACAM2-RM
ENERO 1997
(CONFIGURACIÓN 01)



Calidad del aire

Las normas para PTS, PM10, CO y O₃ se han venido superando sistemáticamente en los últimos años en la ciudad de Santiago. El NO₂ ha registrado niveles de latencia. Como referencia, se muestran a continuación los niveles de contaminación atmosférica del año 1995, como valores máximos, para los distintos contaminantes mencionados. Éstos se grafican como porcentaje de la norma que representan (Gráfico 4).

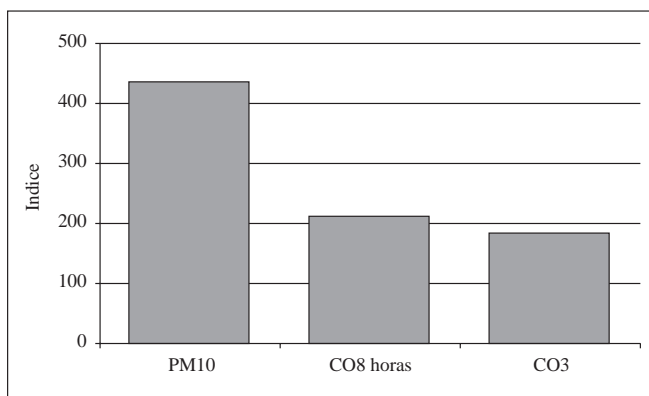
GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE NORMA, VALORES MÁXIMOS PARA CADA CASO



Fuente: CONAMA R.M.

Al comparar los niveles de contaminación con los índices de calidad de aire, ICAP (índice de calidad de aire de partículas) e ICAG (índice de calidad de aire de gases), donde 100 representa la norma, 300 el nivel crítico (preemergencia) y 500 el nivel peligroso (emergencia), se aprecia que la situación más preocupante desde el punto de vista de la salud la representa la contaminación por material particulado respirable (Gráfico 5).

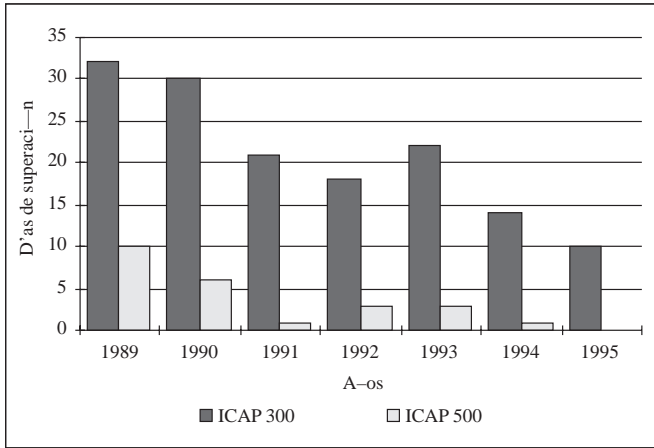
GRÁFICO 5
ÍNDICES DE CALIDAD DE AIRE, VALORES MÁXIMOS, 1995



Fuente: CONAMA R.M.

En el Gráfico 6 se muestra la evolución de superación del ICAP para el período 89-95. Es posible apreciar la menor ocurrencia de episodios de contaminación.

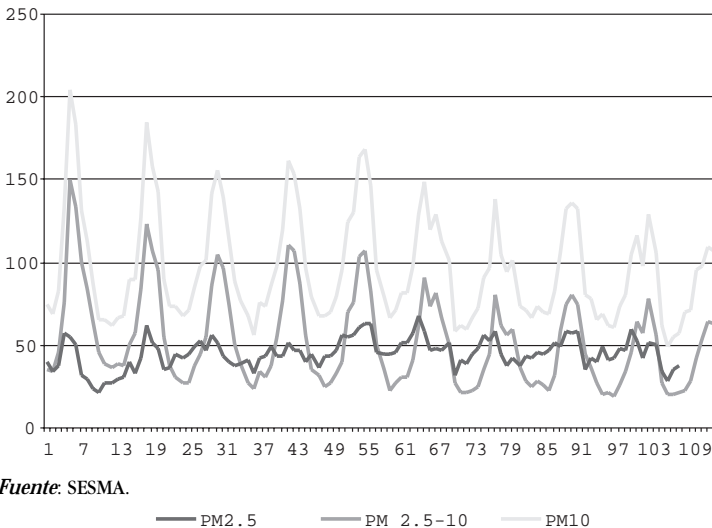
GRÁFICO 6
 PM10, EVOLUCIÓN DE SUPERACIÓN DE ÍNDICES



Fuente: CONAMA R.M.

Por último, en el Gráfico 7 se muestra la variación que han tenido los promedios mensuales de PM10 para el período 1989-1998. Se aprecia claramente una tendencia a la baja, con mayor énfasis en la fracción fina del material particulado (PM2.5). La disminución lograda, alrededor de 20% para PM10 y más de 40% para PM2.5, muestra que la política implementada ha tenido una eficacia importante.

GRÁFICO 7
 EVOLUCIÓN TEMPORAL (01.89-07.98) DE PROMEDIOS MENSUALES DE MATERIAL PARTICULADO (UG/M³)



Fuente: SESMA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, T. L. and Leal, D.R., "Free Market Environmentalism", Pacific Research Institute for Public Policy, Westview Press, 1991.
- Del Fávero, G., "Ley de Bases Generales del Medio Ambiente", en *Estudios Públicos*, 54, otoño 1994.
- "El uso del sistema jurídico en la defensa de intereses medioambientales", en *Las Acciones de Interés Público*, Felipe González M. (ed.), Ediciones de la Universidad Diego Portales, Santiago, abril, 1997.
- "Orientaciones y Efectos de la Legislación Forestal en Chile", en *Derecho del Medio Ambiente*, Congreso Internacional, Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1998.
- "Resultados y consecuencias del sistema chileno de evaluación de impacto ambiental (SEIA)", *Estudios Públicos*, 73, verano 1999.
- Del Fávero, G. y R. Katz, "La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes", *Estudios Públicos*, 64, primavera 1996.
- "El sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión", *Estudios Públicos*, 72, primavera 1998.
- Fontaine T., A., "Habitar humano y medio ambiente", en *Medio Ambiente en Desarrollo*, R. Katz y G. Del Fávero, (eds.), Centro de Estudios Públicos, Santiago, julio 1993.
- Katz, R. y Del Fávero, G., "Proposición conceptual para el uso de instrumentos económicos aplicables al bosque nativo", Serie *Documentos de Trabajo*, N° 238, Centro de Estudios Públicos, octubre de 1995.
- Katz, R. y otros, "El Uso de Permisos de Emisión Transables en el Control de la Contaminación Atmosférica", Serie *Documentos de Trabajo*, N° 187, Centro de Estudios Públicos, diciembre de 1992.
- Moore, T., "Transfer of development rights in the United States: The experience in two selected jurisdictions", en *Estudios Públicos*, 74, otoño 1999.
- Pérez L., M., "Normas de calidad ambiental. Algunas consideraciones constitucionales y legales", en *Medio Ambiente en Desarrollo*, R. Katz y G. Del Fávero (eds.), Centro de Estudios Públicos, Santiago, julio, 1993.
- Sierralta, L., "Aspectos Conceptuales para Clasificar Especies según su Estado de Conservación", Serie *Documentos de Trabajo*, N° 266, del Centro de Estudios Públicos, abril 1997.
- Tietenberg, T., "Control de la contaminación atmosférica en Santiago: Aplicación del sistema de emisiones transables (Lecciones que brinda la experiencia de los Estados Unidos)", en *Estudios Públicos*, 61, verano 1996. ●



Parte III

LAS REFORMAS COMERCIALES Y FINANCIERAS



Capítulo 8

La Reforma Comercial

DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.



DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F. Economista, Universidad de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Email: hachette@volcan.facea.puc.cl

El autor agradece los muy útiles comentarios de Patricio Rojas y Rodrigo Vergara y la ayuda de Pablo Villa-Michel.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las reformas económicas chilenas más importantes de este siglo ha sido la apertura comercial de la economía a partir de 1973, que en menos de un decenio derribó las altas murallas proteccionistas mantenidas por casi medio siglo para estimular el desarrollo industrial que supuestamente iba a ser el motor del crecimiento de la economía chilena. El impulso inicial perdió rápidamente su dinamismo y se usaron instrumentos comerciales y cambiarios en forma crecientemente ineficiente y contradictoria, generando grandes distorsiones en la asignación de recursos y frenando el desarrollo de nuevas exportaciones.

Uno de los pilares de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno militar fue revertir la situación abriendo la economía al exterior para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables.

La reforma comercial empezó en 1974 y las decisiones principales se tomaron entre esa fecha y 1979 al eliminarse las barreras no aduaneras (BNA) y reducir un arancel promedio superior a 100%, con gran varianza, a uno parejo del 10%. Sin embargo, se puede decir que la reforma comercial es un continuo que dura hasta el día de hoy. Ha tenido una evolución dispar desde entonces. La primera sección de este capítulo resumirá brevemente el período previo a los setenta. La segunda sección describirá las reformas comerciales ocurridas desde los años 70. Los impactos sobre las exportaciones, crecimiento, composición de la producción y empleo serán tratados en la tercera sección. La sección siguiente analizará la estrategia de apertura bilateral de los noventa, mientras la quinta sección presentará recomendaciones para el manejo de la política comercial a futuro. Algunas conclusiones generales conformarán la última sección.

II. EL PERÍODO PREVIO A LA REFORMA COMERCIAL

Por más de cuarenta años y hasta 1973 predominó en Chile una estrategia de sustitución de importaciones que marcó profundamente el rumbo y ritmo de la economía. Aranceles altos y dispares, controles de cambios, prohibiciones, monopolios de importaciones, licencias, listas de importaciones permitidas y depósitos previos fueron utilizados para proteger el sector industrial elegido como reemplazante de las exportaciones como motor del desarrollo. La importancia relativa de cada una de las barreras aduaneras (BA) y no aduaneras (BNA) varió durante el período según las preocupaciones más coyunturales (crisis cambiarias, esfuerzos estabilizadores, necesidades de ingresos fiscales, etc.) y la inspiración o preferencias del ministro de turno. Pero la tendencia del grado proteccionista de

las barreras fue al alza, en parte para superar las dificultades planteadas por la sustitución de importaciones más sofisticadas y más costosas, en las cuales el país no tenía ninguna ventaja comparativa (estática o dinámica).

Entre 1950 y 1970 se realizaron tres intentos de reducir las barreras a las importaciones (1956, 1959 y 1968). El último fue más bien de “racionalización” de las barreras a las importaciones. Los depósitos previos fueron reemplazados por aranceles equivalentes y los aranceles sobre insumos y bienes de capital fueron reducidos, pero ello derivó en una protección efectiva aún mayor para diferentes sectores industriales¹. Se intentó, además, reducir el sesgo antiexportador creciente creando un *drawback*. Los dos primeros intentos fracasaron por consideraciones más bien relacionadas con crisis cambiarias (recurrentes en el período), y porque el objetivo principal de la política económica era la estabilización en años de alta inflación. Las BA y BNA y el tipo de cambio fueron usados de manera confusa y a menudo contradictoria en relación al desarrollo industrial que seguía siendo un objetivo importante. El tercer esfuerzo de liberalización también tuvo una vida breve, dado que el año setenta vio un retorno a un régimen muy intervencionista por motivos de control directo de la actividad económica y de las cuentas externas. Los precios perdieron el pequeño rol asignativo que les quedaba de períodos previos y dominaron los cambios múltiples y las BNA.

También se hicieron esfuerzos de liberalización restringida o preferencial en la década de los sesenta para expandir el diminuto mercado local y con ello sacar provecho de las economías de escala y de las complementariedades. Chile fue cofundador primero del Acuerdo Latino Americano de Libre Comercio (ALALC), junto a otras nueve economías, y, en 1969, del Pacto Andino, que intentó profundizar los esfuerzos de integración llevados a cabo por la primera dentro de un subconjunto de seis socios de ALALC (ver sección IV y Cuadro 1).

Los resultados fueron magros. Ello fue consecuencia del escaso grado de liberalización efectiva dentro de ALALC², agravado por la falta de mecanismos de desgravación automática; lo poco diversificado de las economías (en producción y consumo), dominadas por producciones poco complementarias; el elevado grado de proteccionismo hacia el resto del mundo; las dificultades inherentes para encontrar mecanismos de compensación eficientes dentro de un marco de distribución asimétrica de los eventuales beneficios de la integración³; las reacciones asimétricas frente a los continuos desequilibrios macroeconómicos característicos de las economías de la región y las limitaciones de los mecanismos de compensación de pagos.

¹ Entre 1968 y 1969, el Banco Central continuó racionalizando las barreras comerciales a partir de la legislación dictada en 1968 con el objetivo de reducir las protecciones extremas. Desafortunadamente, no hay información disponible sobre los resultados tangibles de ese esfuerzo que fue de corta duración.

² Se mantenía el afán de sustituir importaciones.

³ Los programas industriales del Pacto Andino fueron un fracaso.

CUADRO 1
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES Y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Origen de las importaciones									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Pacto Andino	6,0	6,4	3,7	13,8	12,3	13,9	7,2	5,1	4,2
Resto de ALALC-ALADI	11,0	14,7	15,7	15,5	14,6	14,3	17,4	22,0	23,0
Resto del mundo	82,9	78,9	80,6	70,7	73,1	71,8	75,4	72,9	72,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Destino de las exportaciones									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Pacto Andino	1,6	1,6	2,9	6,4	5,7	4,7	3,5	6,6	8,0
Resto de ALALC-ALADI	5,1	6,6	9,4	17,0	17,4	9,7	8,3	11,6	14,4
Resto del mundo	93,3	91,8	87,8	76,6	76,9	85,6	88,2	81,8	77,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Las políticas comerciales adoptadas desde la Gran Depresión obviamente afectaron el desarrollo de las importaciones y exportaciones durante medio siglo: mientras las primeras habían alcanzado el 38% del PIB en los años 20, se mantuvieron a un cuarto de ese nivel hasta 1973. Las exportaciones cayeron en forma más estrepitosa aún: desde 70% del PIB en 1920 a un promedio de 10% en el período 1950-1970. Además, el uso desordenado y a menudo contradictorio de los instrumentos comerciales generó grandes distorsiones por el tratamiento dispar y errático entre sectores productivos. Una ilustración elocuente de ello es la gran varianza en las tasas sectoriales de protección efectiva y su alta variabilidad, la cual sugiere elevados costos por asignación ineficiente de recursos (Cuadro 2)⁴.

⁴ La tasa de protección efectiva indica el grado de protección de valor agregado de un sector en relación a una situación de libre comercio.

CUADRO 2
 TASAS DE PROTECCIÓN EFECTIVA, 23 SECTORES, AÑOS SELECCIONADOS
 (Porcentajes)

Sector de bienes transables	1961 ^a	1967	1975	1979
1. Agricultura y forestal	145	-7	27	10
2. Pesca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
3. Minería	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
4. Productos alimenticios	217	365	105	10
5. Bebidas	164	-23	19	13
6. Tabaco	1	-12	68	11
7. Textiles	462	492	138	16
8. Calzado y vestuario	318	16	164	14
9. Madera y corcho	30	-4	93	15
10. Muebles	127	-5	58	11
11. Papel y productos de papel	49	95	114	17
12. Impresos y publicidad	77	-15	75	12
13. Cuero y productos de cuero	325	18	98	13
14. Productos de goma	137	304	55	15
15. Productos químicos	107	64	53	13
16. Petróleo y productos del carbón	-26	1.140	101	13
17. Productos mineros no metálicos	179	1	87	14
18. Metales básicos	74	35	86	17
19. Productos metálicos	45	92	101	15
20. Maquinaria no eléctrica	73	76	72	13
21. Maquinaria eléctrica	92	449	72	13
22. Equipos de transporte	68	271	n.d.	n.d.
23. Otras manufacturas	129	n.d.	n.d.	n.d.
Media aritmética igualmente ponderada	133	168	90	13
Desviación estándares	117	282	33	2
Rango	488	1.127	137	7

Nota: La gran variabilidad intertemporal de las tasas sectoriales es sospechosa. Sin embargo, tanto promedio como grandes diferencias intersectoriales coinciden con evidencias recogidas por el autor de este capítulo durante los años sesenta.

n.d.: No disponible.

^a Corregido de acuerdo a las diferencias específicas entre precios mundiales e internos de los bienes intermedios importados.

Fuente: Behrman, 1976; Aedo y Lagos, 1984.

El intento de liberalización de 1968 fue rápidamente revertido durante la época caótica que duró de 1970 hasta fines de 1973. En septiembre de 1973, el arancel aduanero promedio era 105%, con aranceles que variaban desde 0% hasta 750%. Además, las importaciones correspondientes al 3,6% de las posiciones tarifarias estaban prohibidas, y a las importaciones correspondientes al 56% de otras posiciones tarifarias se les aplicaba un depósito previo de 10.000% por 90 días sin intereses sobre su valor CIF, lo que las hacía virtualmente prohibitivas (sin embargo, el Banco Central, arbitrariamente, eximía de este impuesto a algunos importadores). Un 44% de otras posiciones arancelarias estaban sujetas a una aprobación oficial. Ésta requería costosos procedimientos burocráticos y decisiones oficiales arbitrarias y discriminatorias. Esta parafernalia de controles implicaba que las importaciones clasificadas en casi dos tercios de las posiciones arancelarias estaban directa o indirectamente prohibidas. Estas BNA no sólo representaban trabas al desarrollo, sino que también eran una fuente inequívoca de corrupción que empezaba en el propio Banco Central con la distribución de las cuotas de divisas y permisos de importaciones.

III. REFORMAS COMERCIALES DESDE LOS SETENTA

Uno de los pilares fundamentales de la reforma iniciada después del 11 de septiembre de 1973 fue, sin duda, la apertura amplia de la economía nacional al resto del mundo, coherente con el objetivo de establecer una estrategia de desarrollo hacia afuera estimulada por las exportaciones. Motivos obvios y no tan obvios justificaron esta medida. La estructura de la protección efectiva (Cuadro 2) se había transformado en el elemento probablemente más distorsionador de la economía: penalizaba a los sectores eficientes no industriales; estimulaba el uso de recursos escasos en la producción de bienes de lujo; permitía la creación y mantención de monopolios nacionales y extranjeros; era el causante principal del estancamiento y falta de diversificación de las exportaciones; obstaculizaba el crecimiento al limitar el tamaño del mercado, frenar el ahorro y estimular inversiones de “prestigio”, y tendía a favorecer una sustitución ineficiente de importaciones, mediante ejercicios de integración tales como el Pacto Andino, que defendía un arancel externo alto y común.

Además, la nueva causa fue estimulada por nuevas generaciones de profesionales con un conocimiento más acabado de la ciencia económica y las experiencias de países industrializados; porque los gobiernos le dan algún valor a la “diferenciación del producto”, y porque diversas instituciones internacionales empezaron a apoyar en forma más decidida la liberalización comercial. Otro factor importante que consideraron las autoridades chilenas fue el convencimiento de que la apertura comercial sería el instrumento más eficaz e independiente para controlar los monopolios nacionales y que guiaría el restablecimiento de los precios internos. Finalmente, los militares chilenos, sin ataduras particulares con los

grupos tradicionales de poder o con la burocracia pasada, eran probablemente, en ese momento, la único grupo capaz de romper la *impasse* existente: o sea, que la oportunidad era única y justificaba ampliamente su *timing*.

III.1. Período 1974-1981: La reforma profunda

Las BNA eliminaron en el espacio de dos años entre 1973 y 1975, mientras las BA fueron reducidas por etapas: hasta 1975 se intentó eliminar la redundancia de los aranceles altos y reducir su dispersión, sin límites precisos prefijados; luego, a partir de 1975, para alcanzar un rango de entre 10% y 35% mediante ajustes semestrales el primer semestre de 1978⁵ (Cuadro 3). Los ajustes anunciados para esa fecha se adelantaron y culminó el proceso en 1977; tres meses después el ministro de Hacienda anunció la reducción mensual lineal de los aranceles para alcanzar una tasa uniforme de 10% en junio de 1979. Esta decisión estuvo influenciada por las disensiones que el arancel diferenciado producía entre productores, por la mayor libertad de maniobra resultante del abandono del Pacto Andino, por la política restrictiva de demanda agregada aplicada en esa época y por la valentía del ministro de Hacienda. Esta cifra de 10% no tenía nada de científico, pero era cercana al cero que algunos técnicos recomendaban (para eliminar el impuesto sobre las exportaciones) y permitía asegurar recursos fiscales para fortalecer el ahorro fiscal y la política de estabilización vigente.

Como consecuencia, el arancel promedio (aritmético) se redujo de 105% en 1973 a 10% en 1979, y la dispersión se redujo prácticamente a cero (Gráfico 1 y Cuadro 3). Sin embargo, el DL 1239 (1975), seguido por el DL 2629 (1979), establecieron y mantuvieron para el sector automotriz una excepción a la regla general al fijar aranceles que en 1979 fluctuaban entre 10% y 90%, según el tipo de vehículo y de piezas y partes⁶.

En los albores de la reforma, las autoridades esperaban que la intensificación de los procesos de integración latinoamericana generara mayores perspectivas de crecimiento (DIPRES, 1978, p.35), por lo cual respetaron los límites arancelarios establecidos para el arancel externo común (AEC) del Pacto Andino. Pero, dada la incompatibilidad de las reglas de juego del Pacto Andino con el deseo de las autoridades chilenas de alcanzar un alto grado de apertura comercial sin discriminación intersectorial y con puertas ampliamente abiertas a la inversión extranjera, Chile se retiró de aquél en 1976.

La actividad económica retomó su ritmo después de la recesión de 1975, estimulada por la explosión de exportaciones, pero moderada a su vez por una política estabilizadora restrictiva. Esta última, más la cirugía mayor que se estaba

⁵ La diferenciación de aranceles nominales según el grado de elaboración de los productos se justificaba internamente en esa época para respetar los compromisos arancelarios contraídos con el Pacto Andino.

⁶ En principio, se uniformaba el arancel al nivel de 10% en 1986, cosa que tampoco ocurrió.

CUADRO 3
MODIFICACIONES ARANCELARIAS: 1973-1989
(Tasas porcentuales sobre el valor C.I.F.)

Fecha	Arancel máximo		Arancel modal		Arancel promedio
	Tasa partidas	Porcentajes	Tasa partidas	Porcentajes	
31/12/73	220	8,0	90	12,4	94,0
01/03/74	200	8,0	90	12,4	90,0
27/03/74	160	17,1	70	13,0	80,0
05/06/74	140	14,4	60	13,0	67,0
16/01/75	120	8,2	55	13,0	52,0
13/08/75	90	1,6	40	20,3	44,0
09/02/76	80	0,5	35	24,0	38,0
07/06/76	65	0,5	30	21,2	33,0
23/12/76	65	0,5	20	26,2	27,0
08/01/77	55	0,5	20	24,7	24,0
02/05/77	45	0,6	20	25,8	22,4
29/08/77	35	1,6	20	26,3	19,8
03/12/77	25	22,9	15	37,0	15,7
.../06/78	20	21,6	10	51,6	13,9
.../06/79	10	99,5	10	99,5	10,1
23/03/83	20	99,5	20	99,5	20,0
22/09/84	35	99,5	35	99,5	35,0
01/03/85	30	99,5	30	99,5	30,0
29/06/85	20	99,5	20	99,5	22,0
05/01/88	15	99,5	15	99,5	15,0
05/01/91*	11	99,5	11	99,5	11,0

* A partir de 1992, manteniéndose el 11% máximo y modal, se reduce el promedio por el número creciente de preferencias otorgadas en los acuerdos comerciales.

Fuente: French-Davis (1986) y Arancel Aduanero.

haciendo a la muralla proteccionista, redujeron el valor agregado manufacturero en 8% hasta 1981 y en 21% sólo en 1982, por la combinación de recesión y persistente caída en el tipo de cambio real (TCR); el empleo industrial había disminuido en 10% y 18,7%, respectivamente (mayores detalles en sección III).

Las autoridades habían señalado que la evolución del tipo de cambio marcharía unida a la de los aranceles (DIPRES, 1978, pp. 275 y 291). En los setenta, con una cuenta de capital cerrada al exterior, la relación esperada era inversa: al bajar el arancel subiría el tipo de cambio real y ello reduciría el costo del ajuste de la apertura comercial, además de incentivar las exportaciones. Se ajustó inicialmente a las nuevas condiciones macroeconómicas y expectativas de aumento en las importaciones, compensando ampliamente las rebajas de aranceles. La primera devaluación fue traumática por el enorme rezago cambiario heredado (Fontaine, 1988).

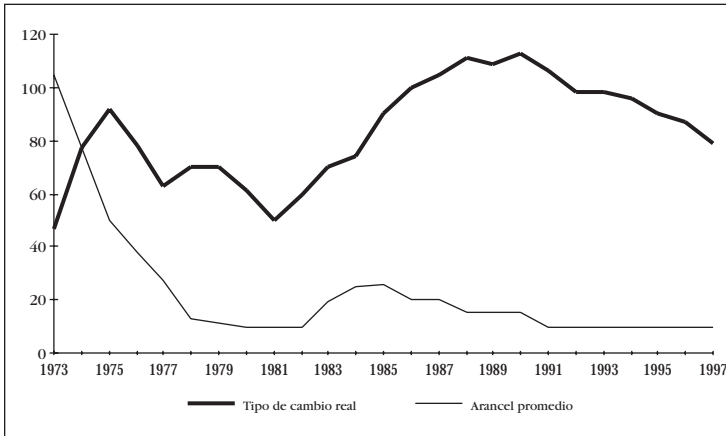
Sin embargo, después de 1976, mientras se efectuaban las rebajas arancelarias más exigentes, y en contraposición con las declaraciones oficiales (y las expectativas que ellas generaban), la evolución del tipo de cambio real fue errática y tendió a caer hasta 1982, porque se utilizaba el tipo de cambio nominal como instrumento para reducir las altas tasas de inflación (sus ajustes fueron inferiores a la tasa de inflación pasada o aun a la esperada; además, su valor se mantuvo en \$39 entre junio de 1979 y junio de 1982 a pesar de las altas tasas anuales de inflación) (Gráfico 1). Esta política fue financiada por la entrada creciente de capitales que hizo posible la apertura paulatina de la cuenta de capital, combinada con el aumento significativo de la liquidez mundial que nadie, en 1974, podía haber previsto⁷. El tipo de cambio real corregido por aranceles bajó en más de 50% con respecto al *peak* alcanzado a fines de 1975 entre esta fecha y mediados de 1982, cuando el tipo de cambio nominal fue finalmente reajustado (Gráfico 1)⁸.

Éste es un período de reformas importantes en otros ámbitos analizados en este libro. La liberalización de todos los precios, la reestructuración del sector público, la reforma fiscal, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la flexibilización y modernización de los mercados de trabajo y capital, la apertura de la

⁷ Este período y faceta particular de la economía merece un análisis más detallado que está presentado en los Capítulos 2 y 9 de este libro.

⁸ Varios autores han subrayado las incoherencias de esta política cambiaria-arancelaria y sus efectos nocivos sobre la economía y para ello utilizan un indicador de TCR corregido por el nivel promedio de aranceles con base 1973 (ver, por ejemplo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-CNUCD-, 1991, Cuadro 4). Esta medida sobreestima, sin embargo, el impacto negativo de esta incoherencia por la base utilizada. La anormalidad del período 1970-1973 lo descalifica para esos efectos. Si la base que se escoge es el promedio de los sesenta, sólo el período 1980-1982 aparece con un nivel inferior a ese promedio. El índice de tipo de cambio real corregido por el nivel promedio de aranceles de valor 73,1 para los sesenta sube a 175,0 en 1975, baja a 79,3 en 1979 y a 64,9 en 1982. En ese año es sólo inferior en 12% al promedio de los sesenta. Aún así, los productores podían obtener insumos transables más baratos que antes, reduciendo el efecto nocivo anotado. Obviamente, los sectores con protección superior al promedio en los sesenta sufrieron doblemente los efectos de la reforma comercial y la tendencia del tipo de cambio real.

GRÁFICO 1
TIPO DE CAMBIO REAL Y ARANCEL PROMEDIO 1973-1998
(Índice y %)



cuenta de capital, así como la facilitación de la inversión extranjera, fueron de alguna manera complementarias a la reforma comercial (aunque no necesariamente en los setenta, como es el caso de la política cambiaria).

Estas reformas, junto con la liberalización comercial, se reforzaron mutuamente. Los asesores civiles del gobierno militar consideraban imprescindible alcanzar la libertad de precios para restablecer su “veracidad” y una guía inequívoca para ello eran los precios externos. De allí la urgencia de la apertura comercial: libertad de precios y liberalización comercial eran complementarias. Se explica así la secuencia y rapidez de los ajustes arancelarios y no arancelarios.

III.2. 1982-1984: La reversión

Desafortunadamente, el PIB cayó en más de 17% en 1982-1983, mientras el desempleo abierto alcanzaba el 20,4%⁹, desembocando en la peor recesión desde la Gran Depresión. Algunos críticos del enfoque “neoliberal” del desarrollo apuntaron rápidamente el dedo acusador hacia la liberalización comercial profunda como

⁹ Si se incluyen en las cifras de desempleo los empleados en los programas fiscales (PEM y POJH), éstas aumentarían a 25,5% y 28,9%, respectivamente (Cox-Edwards y Edwards, 1996).

causa de dicha depresión. Sin embargo, la combinación de la reducción del TCR y de los términos del intercambio (consecuencia de la recesión en los países de la OCDE); el aumento significativo en la tasa de interés real en los mercados mundiales y un intento estabilizador fallido explican en buena parte el inicio de la caída en la actividad económica. Baja que empeoró a causa de una profunda crisis financiera y del cierre virtual del mercado de capital voluntario, además de la inflexibilidad salarial introducida en 1979 en el contexto del nuevo Código Laboral. Las exportaciones se estancaron también durante el período 1981-1985, pero debido a los menores precios externos y no a un descenso en los volúmenes.

Como consecuencia del empeoramiento de la crisis doméstica y el cierre del mercado voluntario de capital, las autoridades decidieron aumentar la tasa uniforme de 10% (alcanzada en junio de 1979) a 20% a mediados de 1983 y a 35% en septiembre de 1984, que fue el nivel consolidado en el GATT durante la Ronda de Tokio (Gráfico 1 y Cuadro 3). También fueron necesarios ajustes mayores al tipo de cambio para enfrentar los grandes saldos negativos de la cuenta corriente, el cierre del mercado de capitales y el alto servicio de la deuda previsto en el corto plazo. La moneda nacional fue devaluada en 1982 en 30,5% y en 54,8% en 1983 (el tipo de cambio real aumentó en 25,4% durante el período 1982-1984) (Gráfico 1). El aumento fue tal que, en septiembre de 1984, cuando el arancel subió a 35%, el tipo de cambio real corregido por el arancel promedio alcanzó un nivel de 36,7% superior al promedio de los sesenta. Asimismo, la transferencia neta de recursos tradicional fue casi revertida: el déficit de la balanza comercial (FOB) de US\$ 3.300 mil millones en 1981 se transformó en un excedente de US\$ 1.000 mil millones en 1983.

Varias fuerzas conspiraron contra la posibilidad de mantener un arancel bajo. En medio de una situación macroeconómica caótica, la producción industrial seguía reduciéndose y aumentaba el desempleo a niveles cercanos a los de la Gran Depresión. Los gremios de productores que estaban en situaciones financieras comprometidas buscaban cualquier salvavidas para sobrevivir. Finalmente, y no menos importante, las autoridades políticas, muy debilitadas por los problemas sociales exacerbados por la crisis, estaban dispuestas a ceder en los principios conductores del modelo que se había querido implantar. Se rodearon de personas menos técnicas, más flexibles al entorno sociopolítico y a las quejas empresariales y menos comprometidas con el modelo. La decisión de los aumentos indicados, si bien técnicamente inadecuada para resolver los grandes desequilibrios macro y financieros, tuvo dividendos políticos positivos.

III.3. 1985-1990: El despegue (¿Segunda reforma comercial?)

La liberalización comercial revivió con la reducción del arancel a 20% a mediados de 1985, a 15% en 1989, y por la devaluación real constante de la moneda nacional (Gráfico 1). Sin embargo, se establecieron bandas de precios, sobre-

tasas y precios mínimos de aforo. Pero el período, que había empezado con alto desempleo, gran escasez de divisas y bajos salarios reales, fue testigo de una reversión impresionante en todas las facetas (ver Capítulo 2).

La combinación de menores términos del intercambio, altos servicios de la deuda externa, un acceso más dificultoso al mercado voluntario de capital, una brecha gasto-producto positiva, un cambio reptante y una tendencia decreciente de la inflación permitieron un aumento sostenido del tipo de cambio nominal y real, tendencia favorable al desarrollo hacia fuera (Gráfico 1). Los *swaps* de deuda por capital indujeron presiones adicionales al alza del TCR, puesto que aceleraron el repago de la deuda externa. Esta "política" cambiaria, complementada por una política fiscal contractiva (ver Capítulo 3), permitió también una reducción de las tasas de interés que estimuló la inversión en bienes transables, entre otros. El alza en el TCR terminó en 1989, de acuerdo a ciertas medidas (CNUCD, 1991, p. 44); y en 1990, de acuerdo a otras (Rosende, 1996, p. 26).

El nuevo esfuerzo liberalizador fue consecuencia del mejoramiento en la situación económica, de la estabilización del clima político, el regreso de los ministros técnicos, la solución paulatina de los desequilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento de nuevos grupos de poder relacionados con las exportaciones que se oponían a los altos aranceles¹⁰ y el fracaso del sector empresarial en acordar un nuevo arancel para ser propuesto al gobierno (no hubo acuerdo sobre nivel ni diferenciación). Empeñadas en fortalecer la recuperación, consideraciones fiscales frenaron las intenciones de volver al nivel arancelario del 10%. Sin embargo, este nuevo esfuerzo liberalizador fue acompañado de la aplicación de sobretasas y las bandas de precios.

Las sobretasas fueron aplicadas dentro del marco del Código de Tasas Compensatorias del GATT y como medidas *antidumping* (legalmente válidas desde 1981), pero sólo 35 casos fueron aprobados entre 1982 y 1986 (menos del 25% de los casos presentados) (De la Cuadra y Hachette, 1991).

Un nuevo ministro de Agricultura abogó por una solución pragmática para proteger a la agricultura en medio de la crisis y para apagar las voces de descontento rural. Estableció tres bandas de precios (trigo, remolacha y maravilla)¹¹. Este instrumento es usualmente un estabilizador de precios y no una herramienta proteccionista. Pero las reglas de juego cambiantes y amañadas agregaron un elemento de protección en relación a otros sectores sustituidores de importaciones. En promedio, durante el período 1982-1995, los cereales protegidos por esas bandas fueron amparados por una protección nominal dos veces superior a la otorgada a los otros sectores (Valdés, 1996), la cual les permitió beneficiarse de una tasa de pro-

¹⁰ Aunque no economistas, los exportadores habían descubierto la discriminación creada por los aranceles y el sesgo antiexportador que generaban. Valdés (1996) estimó que dicho sesgo era equivalente a un impuesto a las exportaciones entre 20% y 22% en el período 1985-1995.

¹¹ Estos productos fueron escogidos por su pretendido uso intensivo de mano de obra y tierra y por la dispersión geográfica de su producción. Grupos de poder ruidosos ayudaron también.

tección efectiva de 46% contra el 10% del resto¹². Esta protección adicional es aún más cuestionable a la luz de otro antecedente, que la discusión del momento (y la actual) olvidó piadosamente: el tipo de cambio real corregido por el arancel “pertinente” para el sector agrícola había aumentado de 56,3 en 1968 a 99,9 en 1984 (77%), y a 120,0 en 1986 (113%). Fue uno de los sectores más favorecidos por la reforma comercial y las demás reformas.

En todo caso, dadas las presiones considerables a favor de una mayor protección, los cambios efectivos contrarios a la apertura comercial efectuados desde 1979 fueron notablemente modestos, aunque deban considerarse como una reversión del proceso de liberalización de los setenta.

Los exportadores recibieron también alguna ayuda. El *drawback* creado en los sesenta volvió a ser operativo (aunque su cobertura siempre fue limitada) y se creó un reintegro simplificado para las pequeñas exportaciones no tradicionales (1985)¹³. Además, los importadores de bienes de capital podían postergar el pago de los derechos aduaneros por siete años y los exportadores que los usaban estaban exentos de dicho pago. Estos instrumentos pretendían disminuir el todavía existente sesgo antiexportador. Tanto este último instrumento como el reintegro simplificado deberán ser eliminados a más tardar en 2002 por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

III.4. Desde 1990: ¿Una nueva estrategia de apertura?

Existían serias dudas al principio del período democrático sobre la continuidad de la estrategia de desarrollo hacia fuera. Los nuevos actores políticos en 1990 habían sido críticos de dicha estrategia desde sus principios (ver, por ejemplo, CNUCD, 1991). Por tanto, no sorprende que existiesen temores de reversión de la liberalización comercial. Las exportaciones tenían un comportamiento espectacular, pero el nuevo gobierno, con un discurso social, hacía presagiar reducción de la competitividad por aumentos rápidos de salarios reales y costos laborales, y reducción de la flexibilidad laboral. El golpe habría sido severo, dados los primeros síntomas de un cambio en la tendencia del tipo de cambio real.

Sin embargo, contra toda expectativa, nada de esto ocurrió. Las autoridades decidieron seguir la misma estrategia heredada, e incluso redujeron la tasa uniforme de 15% a 11% en enero de 1991. No obstante, a partir de 1992, se produjo un cambio importante en la política de liberalización comercial al inclinarse el gobierno hacia una estrategia de liberalización bilateral por la vía de acuerdos comerciales preferenciales para profundizar la apertura. Esta estrategia bilateral será tema de la sección IV.

¹² El valor agregado por esos productos no era significativo ni en el PIB ni en el valor agregado agrícola, aunque sí en el consumo.

¹³ Éste consiste en un reintegro de un porcentaje prefijado del valor exportado.

Desde 1989, el TCR no ha desempeñado un rol activo en la estrategia de desarrollo hacia fuera, puesto que su valor ha caído sistemáticamente desde entonces, reduciéndose la participación de las exportaciones en el producto a precios corrientes (aumentó a precios constantes). El cambio reptante ha sido mantenido. Sin embargo, la brecha creciente gasto-producto, financiada generosamente con inversión extranjera directa (IED) y con flujos internacionales de capital de corto plazo a pesar del encaje impuesto sobre el crédito externo y los flujos de corto plazo (Rosende, 1996, Agosín y Ffrench-Davis, 1999), explican una buena parte de la tendencia decreciente del tipo de cambio real. En menor grado, ha influido sobre esa tendencia el aumento en la productividad relativa de los sectores transables. Los términos del intercambio han desempeñado un rol ambiguo puesto que, a pesar de sus vaivenes, se han mantenido en promedio relativamente constantes.

III.5. Consideraciones generales: 1974-1998

El intercambio comercial ha sido estimulado (o frenado) por otras medidas al margen de las descritas. Éstas incluyen al menos el multilateralismo, los servicios, el mercado de capital, la inversión externa directa, la información, investigación y desarrollo y la política cambiaria.

Chile se mostró activo en la tarea de fortalecer las *negociaciones multi-laterales* durante el período 1974-1998: ha firmado la mayoría de los códigos de la OMC, participa en el Grupo Cairns y apoya reformas profundas en la OMC, así como la aceleración del desmantelamiento de las barreras comerciales en el mundo.

Las exportaciones de *servicios* se han ampliado, especialmente en el campo de las telecomunicaciones, finanzas, transportes, *softwares*, servicios ingenieriles y turismo. La desregulación, la privatización y la modernización y flexibilización de esos mercados han estimulado estas exportaciones no tradicionales mediante la mayor competencia e inversión doméstica y extranjera. La abundancia relativa de habilidades con respecto al resto de Latinoamérica, y la transnacionalización de empresas han derivado en una diversificación de la exportación de servicios. Se argumenta a menudo que la jibarización del sector transable, a pesar del éxito exportador, contradice las teorías económicas tradicionales. Sin embargo, este sector transable excluye tradicionalmente los servicios que también pueden ser transables. Es probable que, debidamente corregido por esta omisión, los transables pueden haber aumentado su proporción en el producto. Desafortunadamente, la información pertinente escasea.

El mercado de capital no apoyó una reasignación importante de recursos e inversiones en los sectores exportables (y en ningún sector) hasta la segunda mitad de los ochenta: la liberalización financiera, después de un período de represión financiera, redundó inicialmente en muy altas tasas de interés (hasta 60% real). Su apertura al exterior permitió la reducción de las mismas, pero en promedio

permanecieron alrededor del 30% real entre 1974 y 1984. Aunque las condiciones se volvieron más favorables al ahorro externo a principios de los ochenta, el mercado voluntario de capital estuvo bloqueado durante el resto de ese decenio (ver Capítulo 9).

En condiciones de relativa estabilidad de los mercados de capital, la liberalización financiera debería haber precedido a la comercial. Sin embargo, tanto en los setenta como en los ochenta, el país no tuvo elección. Por un lado, la oportunidad y aun la necesidad de abrir la economía al exterior para el restablecimiento rápido de precios relativos más “verdaderos” y, por otro, el altísimo riesgo país vigente durante la mayor parte de los setenta conspiraron contra la secuencia más deseable. La falta de o la mala regulación financiera también hubiese anulados los beneficios de dicha secuencia. En los ochenta, la pérdida del acceso al crédito voluntario no impidió que se volviese a liberalizar. Tanto en los setenta como en los noventa, flujos de capitales superiores a los de “equilibrio” fueron serios obstáculos a la exportación y, por tanto, a la mayor liberalización comercial por su impacto sobre el tipo de cambio real.

El *Estatuto de Inversión Extranjera* (Decreto Ley 600) ha sido flexible desde 1974. Las discriminaciones contra la IED fueron eliminadas, se permitió el acceso de ella a todos los sectores productivos y se abolieron los requisitos de contenido local (con excepción del sector automotriz). La inversión extranjera ha sido significativa, pero sólo después de 1986 y el 60% de ella se ha concentrado en el sector minero. La inversión extranjera fue también favorecida por una ley, aprobada durante los setenta, que permite la propiedad privada minera y que aumenta las dificultades de expropiación de los derechos (denuncios) mineros¹⁴.

La IED fue también subsidiada por los *swaps* de deuda por capital durante el período más fértil en privatizaciones (1985-1990), período que coincide con altos servicios de la deuda externa y acceso limitado al mercado de capital voluntario. Pero los emprendimientos mineros no pudieron hacer uso de ese instrumento y sólo los proyectos que envolvían transferencia de tecnología y nuevas exportaciones tuvieron prioridad. El 40% de la IED efectuada durante el período 1985-1991 fue financiado con *swaps* y el 60% de ella fue a la industria y agricultura (especialmente silvicultura, pulpa y papel, todos ellos exportables) (CEPAL, 1997). El programa de *swaps* fue abolido en 1996. Además, se han suscrito 45 tratados de Promoción y Protección de Inversiones (APIS), que son importantes para asegurar a la inversión chilena en el exterior condiciones parecidas a aquellas de las que gozan las inversiones extranjeras en Chile.

“Aunque menos importante cuantitativamente hablando que las inversiones en minería, algunas inversiones en el sector agroindustrial han sido importantes en el desarrollo de nuevas exportaciones. Por ejemplo, empresas americanas de *packing* han traído nuevas facilidades de almacenamiento y de transporte y han abierto nuevos canales de distribución para los productos chilenos; una inversión

¹⁴ La aprobación de esta legislación fue traumática (Fontaine, 1988).

efectuada por un viñatero español ha sido responsable de la introducción de una nueva tecnología en la industria del vino. La imitación de productores tradicionales chilenos ha estimulado la exportación de ese producto. Tales inversiones no se habrían hecho si las regulaciones de IED no hubiesen sido liberales. Al mismo tiempo, es importante enfatizar el componente de información de la IED en relación tanto con tecnología como con mercados” (CEPAL, 1997, p. 33).

La información sobre mercados ha estado disponible para pequeñas y medianas empresas desde 1974 por medio de PROCHILE. La promoción comercial (32 oficinas comerciales repartidas por el mundo), estudios de mercado, información comercial y, más recientemente, una campaña agresiva para crear una imagen-país han sido sus actividades principales. Hasta ahora es una entidad pública, pero se va a transformar en una corporación independiente semiestatal. Ella también estimula la creación de asociaciones de exportadores. Estas asociaciones son subsidiadas, ya sea directa o indirectamente, a través de la corporación pública de fomento (CORFO) por un predeterminado número de años.

El *desarrollo tecnológico* se ha llevado a cabo por la Fundación Chile, la IED, el INIA (centro semiautónomo de investigación agrícola creado en 1964), las universidades y los viajes de los productores. Los gastos en investigación y desarrollo son desafortunadamente bajos: apenas 7/10 del 1% del PIB. La industria del salmón representa una historia interesante de adaptación tecnológica y de desarrollo (Achurra, 1995). La Fundación Chile experimentó primero con el nuevo producto en Chile, y luego vendió la primera granja de salmones y truchas a una empresa japonesa; el efecto demostración resultante y otros factores hicieron el resto: partiendo de cero en 1986, Chile exporta hoy más de US\$ 500 millones, se ha transformado en el segundo mayor productor de salmón del mundo detrás de Noruega, y totaliza el 15% de la productividad mundial. Otro ejemplo ilustrativo es el del vino, ya citado en el contexto de la IED.

¿Ha existido una *política industrial* a favor de las exportaciones?

1. El D.L. 701 de 1974 estableció un subsidio de 75% del costo de plantaciones para el sector forestal. Adicionalmente, se hizo inexpropiable la tierra plantada privadamente, fueron autorizadas las exportaciones de madera en bruto, fue derogada la prohibición de cortar árboles de menos de 18 años y han estado disponibles diversas líneas de crédito en condiciones relativamente favorables para personas naturales y pequeñas empresas. Sin embargo, el mencionado subsidio ha estado acompañado de un requisito de replantación obligatoria después del corte, lo cual ha tenido un efecto disuasivo en las grandes empresas que prefirieron no hacer uso de dicho mecanismo. La pequeña proporción del subsidio dentro de los costos totales de producción forestal, la necesidad de reducir la erosión (externalidad) y la presencia eventual de una verdadera falla de mercado (en ausencia de un mercado de capital eficiente), dado el largo del período que corre entre la plantación y el corte *versus* el horizonte usualmente más corto de los consumidores e inversionistas, siembran dudas sobre el atributo de “política industrial” asignable a dicho subsidio.

2. Distinto es el caso del sector automotriz, al cual se le otorgó un tratamiento especial para estimular la producción doméstica y las exportaciones y hacerlo beneficiario de un mayor nivel de protección nominal (efectivo) que el de la tasa uniforme. El Estatuto Automotor permite, además, importaciones libres de aranceles a las piezas del CKD en la medida en que las importaciones sean compensadas por exportaciones de igual valor. El Estatuto contempla también un crédito tributario sobre componentes nacionales. Lo anterior implica la existencia de subsidios cruzados a las exportaciones de automóviles y piezas y partes. Sin embargo, estos incentivos deberán desaparecer a fines de 1999, dada la incompatibilidad de ese régimen con las reglas establecidas por la OMC dentro del marco de las *Trade Related Investment Measures* (TRIM). Es probable que ello redunde en una reducción de las exportaciones en esos rubros.

Finalmente, pero no menos importante, está la *política cambiaria*, que fue descrita en la presentación de cada subperíodo. Sólo cabe mencionar que si bien los esfuerzos de estabilización pueden ser compatibles con una profunda liberalización comercial, el uso del tipo de cambio como instrumento estabilizador (como en los 70) es incompatible.

IV. IMPACTOS

En un contexto de cambios institucionales múltiples y simultáneos, hay un problema serio de asignación de los efectos netos de la apertura comercial. Sin embargo, con el paso del tiempo y la aparición de un número creciente de investigaciones sobre aspectos relacionados con nuestro objetivo, se hace menos difícil desenmarañar algunas consideraciones básicas al respecto. Los impactos negativos fueron en general inmediatos, los positivos, rezagados; por ello, generalmente se destacan los primeros y los últimos se dejan de lado. Pero han pasado 25 años desde el principio de la reforma comercial y algunos de los impactos positivos ya han aflorado. Se tratará de rescatarlos aquí en sus aspectos principales. La hipótesis que sirve de marco a esta sección sugiere que la reforma comercial desencadenó los tipos de impactos analizados y la profundidad de éstos fue determinada también por las otras reformas estudiadas en este libro. El análisis de esta sección se referirá a las consecuencias eventuales de la reforma comercial sobre las exportaciones, el crecimiento, la composición de la producción y el empleo.

IV.1. Exportaciones

Las exportaciones de bienes han crecido a una tasa promedio anual de 9,1% entre 1973 y 1998, cuando ésta se mide a precios constantes; a precios de cada año, han crecido a una tasa de 10,2% (Cuadro 4). Su participación en el PIB aumentó de 16,2% en el período 1971-1975 a 27,6% a precios de cada año en 1996-

1998, y se ha multiplicado por tres entre los dos períodos a precios constantes. Estas diferencias marcadas entre los dos resultados revelan la importancia significativa de los términos del intercambio y del TCR.

Los productos y mercados se han diversificado también. El cobre, que alguna vez representó un 80% de las exportaciones, sólo representa el 37% en 1998, a pesar de haberse multiplicado por cinco su volumen exportado (Cuadro 5); la participación del sector público en la producción también se ha reducido desde casi 100% en los setenta hasta menos del 40% en la actualidad. Otros productos mineros han reducido también su participación desde 1970, pese a que su valor exportado se ha multiplicado por 10.

CUADRO 4
CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES, 1961-1998
(Precios constantes; promedio quinquenal; %)

Período	PIB	Exportaciones
1961-1965	3,8	5,3
1966-1970	4,7	0,5
1971-1975	-2,3	4,8
1976-1980	6,8	12,0
1981-1985	-0,4	3,2
1986-1990	6,7	10,4
1991-1995	8,7	9,8
1996-1998	6,2	11,3

Fuente: Banco Central de Chile y CEPAL.

CUADRO 5
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS: 1960-1998
(Porcentajes)

	Productos mineros		Productos del mar	Productos agrícolas	Productos forestales	Otros	Total
	Cobre	No cobre					
1960	69,8	17,4	0,1	4,8	0,4	7,6	100,1
1970	75,5	9,9	0,1	2,7	0,9	10,8	99,9
1980	46,1	13,3	6,2	6,0	12,7	15,7	100,0
1990	45,6	8,5	10,0	10,5	10,1	15,3	100,0
1998	37,0	7,3	10,5	13,9	9,5	21,7	99,9

Fuente: Banco Central de Chile.

La canasta exportada chilena es muy intensiva en recursos naturales. Sin embargo, ha habido una importante diversificación dentro de esta categoría: productos del mar, de la silvicultura y la agricultura han aumentado rápidamente sus respectivas participaciones (Cuadro 5); también el peso relativo de otras exportaciones como las manufacturas no relacionadas con recursos naturales se ha elevado desde 7,6% en 1970 a 21,7% en 1998. Las exportaciones de manufacturas han aumentado 100 veces desde 1960. Los diez productos más importantes alcanzaban el 90% en 1970, y hoy sólo suman un 57,1%. Por ejemplo, las exportaciones de fruta fresca han aumentado a la tasa promedio anual del 24% durante el período 1974-1990; la madera aserrada, a una tasa de 25%, etc. La balanza comercial agrícola ha mejorado sistemáticamente al menos hasta 1990 (Hachette y Rozas, 1993, Tabla V-11).

En 1986 había 896 empresas exportadoras, mientras hoy 5.840 empresas exportan más de 3.700 productos a 166 países diferentes. Esto es, la diversificación de las exportaciones ha estado presente en los mercados de destino, lo que contrasta con el hecho de que los socios comerciales de Chile eran solamente 50 en los años setenta con menos de 1.000 productos¹⁵. Con un destino fuertemente concentrado en Estados Unidos y Europa en los setenta, hoy la canasta de mercados está bien balanceada puesto que todas las regiones del mundo tienen aproximadamente la misma participación en las exportaciones chilenas (Gráfico 2). Sin embargo, el contenido relativo varía según las regiones de destino: Latinoamérica importa un mayor porcentaje de manufacturas chilenas que las demás regiones, en tanto Asia absorbe la mayor cuota de recursos naturales en bruto y procesados (tales como cobre y otros minerales, madera, pescado, etc.). Las exportaciones a Europa están también sesgadas hacia las mismas categorías de productos. Las mayores exportaciones manufactureras están concentradas en países de menor desarrollo como los latinoamericanos (México incluido); ello es probablemente una consecuencia de que son más altamente protegidas en esos mercados, además de las preferencias comerciales de intercambio en los acuerdos comerciales; de que esos mercados demandan productos de tecnología simple y de que algunas manufacturas exportadas son intensivas en costos de transporte.

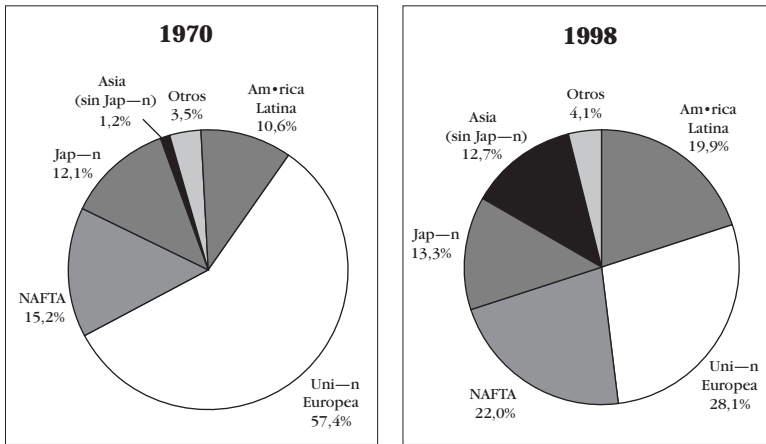
A pesar de la proximidad y la existencia de acuerdos preferenciales, Brasil y Argentina sólo alcanzan el rango cinco y seis, respectivamente, de nuestros socios más importantes: socios muy distantes tales como EE.UU., Japón, Inglaterra y Corea encabezan la lista. Los dos primeros, EE.UU. y Japón, compran cada uno tres veces más que Brasil y casi cuatro veces más que Argentina. Como se podría esperar, el número de productos exportados aumenta con la proximidad: es mucho mayor para los países latinoamericanos, especialmente los vecinos, que para los

¹⁵ Algunos de esos mercados son emergentes y todavía inestables: algunos se abren, otros se cierran. A pesar de ello, el número de mercados estables sigue en alza y alcanza un total de 153 en 1997 (PROCHILE, 1998).

mercados más importantes, con la excepción de Estados Unidos. El hecho de tratarse de productos de inferior calidad y con más alta contribución de costos de transporte puede ser la razón de este resultado.

La exportación de servicios no financieros ha aumentado también, aunque en forma más lenta. Alcanzaron US\$ 3.700 millones en 1997; sin embargo, su saldo neto (exportaciones menos importaciones) se ha mantenido en niveles similares a los de los setenta.

GRÁFICO 2
 DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
 (Millones de US\$; FOB)



Fuente: Banco Central de Chile.

IV.2. Crecimiento

En octubre de 1973, el almirante Lorenzo Gotuzzo, recién nombrado ministro de Hacienda, declaraba que las mejores perspectivas de crecimiento estaban en la apertura a la competencia internacional. No había leído a Smith, Samuelson, Bhagwati o Krueger, pero sí había adquirido una sólida noción del mundo real como intendente de la Marina chilena por muchos años. Además, el grupo técnico civil que sostenía esa tesis adquiría un peso creciente en las reformas de la época. Otras razones para adoptar esta estrategia ya fueron analizadas en la Parte II. ¿Estaba en lo cierto? El Cuadro 4 resume el comportamiento del PIB antes de la reforma comercial y desde los comienzos de esta última. Los resultados son con-

secuencia de varias fuerzas que han interactuado y que plantean de nuevo el problema de asignación del rol de la liberalización comercial

Reformas institucionales profundas (que se analizan en este libro), la política macroeconómica, el nivel de las amplias fluctuaciones de los términos del intercambio, las recesiones mundiales, la liquidez mundial de los setenta y el apretón financiero internacional de los ochenta también pueden haber influido; Barro (1999) menciona el amparo de la ley, la acumulación de capital humano, el desarrollo del mercado de capital, la participación de la inversión en el PIB. Pero él y otros autores encuentran evidencias de una relación positiva entre grado de apertura y crecimiento (en el caso chileno y otros), semejante a lo detectado por Lee (1993) y Sachs y Warner (1995) para una muestra grande de países. Coeymans (1999) descubre que en Chile la influencia principal sobre la productividad total de factores ha sido, durante el período 1961-1997, el grado de apertura al exterior.

La CEPAL (1997) concluye que las exportaciones tienen un impacto positivo sobre el crecimiento (en el largo plazo, un aumento de 3% en las exportaciones genera un aumento del 1% en el PIB)¹⁶, y Rojas *et al.* (1997) determinan que el comercio explica 1,5 punto porcentual del crecimiento entre 1986 y 1996. Utilizando una metodología distinta, García *et al.* (1996) concluyen que las exportaciones han sido el principal motor del crecimiento y, además, estimulan el crecimiento del sector no exportable¹⁷. Finalmente, Camhi, Engel y Micco (1997) muestran que las empresas productoras de exportables en Chile alrededor de 1990 eran 56% más productivas que las productoras de bienes no exportables, y que la productividad de las primeras creció dos veces más rápido que la de las segundas.

IV.3. Estructura de producción

La producción de manufacturas disminuyó en 24,1% hasta 1981, y siguió bajando durante la recesión. El efecto precio de la reducción de aranceles no compensada por tipo de cambio real fue mayor que el efecto ingreso y como fue dispar entre subsectores manufactureros indujo un cambio muy significativo en la composición de esta rama hasta 1981. La producción se redujo entre 64,7% (productos metálicos) y 27,9% (productos minerales no metálicos) en los sectores netamente importables; se redujo en menor grado en los sectores poco transables entre 20,6% (bebidas) y 12,7% (impresos y publicidad); y aumentó entre 14,8% (papel y productos de papel) y 61,7% (muebles) en los sectores exportables. Des-

¹⁶ CEPAL (1997) encuentra que, después de aplicar una prueba de causalidad, las exportaciones no afectan las inversiones, el otro ingrediente importante en la determinación de la tasa de crecimiento.

¹⁷ García *et al.* (1996) señala que un crecimiento de 10% en el valor agregado exportable genera un valor agregado adicional de 2,4% en el sector no exportable.

afortunadamente, la baja inversión en los sesenta y principios de los setenta, políticas macroeconómicas restrictivas, desarrollo insuficiente del mercado de capitales y señales poco claras para nuevas inversiones por la caída del TCR aumentaron el costo de dichos ajustes. Desde 1981, han predominado los efectos de variación del ingreso, términos del intercambio y TCR sobre el de la política comercial posterior a esa fecha, y no hay estimación de impactos posteriores de esta última sobre la composición de la producción manufacturera.

La evidencia disponible sugiere que ha aumentado la importancia relativa de las importaciones de bienes intermedios; esto no contradice la posibilidad de una reducción del sector manufacturero tradicional ni tampoco la ampliación de otras manufacturas en la agricultura, pesca, silvicultura y minería. Cambios importantes ocurren a niveles más desagregados. Por ejemplo, disminuye la proporción de los bienes de consumo alimenticios y aumenta aquella de los no alimenticios, lo cual es coherente con el impacto negativo de la reforma sobre la producción de bienes durables, la más protegida, y el impacto positivo sobre la producción de bienes alimenticios, la más desprotegida antes de la reforma (junto con el exportable). Además, De la Cuadra y Hachette (1991) han estimado que el grado de sustitución de insumos y factores nacionales por importados, como consecuencia de la política comercial, varió entre 62,2% en el caso de zapatos y vestuario y 0,9% en productos alimenticios y fue de signo contrario sólo en el caso del papel y productos derivados de esta materia prima.

Sin embargo, la reducción principal en el valor agregado industrial se debe, por un lado, a la sustitución de un amplio subsector que producía bienes finales en forma muy ineficiente, amparado por altas tasas de protección (y, consecuentemente, con valor agregado muy inflado), por importaciones directas (especialmente en el rubro de bienes durables); y, por otro lado, la desaparición de las rentas en la producción de los productos remanentes gracias a la competencia externa estimulada por la reforma comercial. En consecuencia, la llamada “desindustrialización” (menor valor agregado industrial) no es equivalente a una reducción del bienestar y ni siquiera de una reducción efectiva de producción manufacturera: una consecuencia de la reforma fue la eliminación de la grasa¹⁸.

La agricultura tuvo una reacción más positiva que las manufacturas. La contribución del sector aumentó hasta 1990, un resultado sorprendente a la luz de comparaciones internacionales que muestran una tendencia decreciente en el rubro. En todo caso, el resultado es también coherente con la tesis de represión de la agricultura en el período de sustitución de importaciones. La producción de la mayoría de los productos agrícolas aumentó entre 1974 y 1990, con la excepción del trigo, que se estancó (Hachette y Rozas, 1993).

¹⁸ Si la tasa de protección efectiva promedia pertinente al sector industrial era de 150%, una reducción del valor agregado de ese sector en dos tercios es compatible con un aumento del sector manufacturero y no con desindustrialización, aunque haya cambiado la composición.

Un marco más atractivo y precios relativos explican el comportamiento general y por producto. La reducción de la inestabilidad de los precios, el reforzamiento del derecho de propiedad¹⁹, la mayor credibilidad de las autoridades, la liberalización de los mercados de factores, productos, insumos, tierra y agua, el mejoramiento de la infraestructura y la capacidad de administración, mayor fluidez en la transferencia tecnológica y la competencia impuesta por la nueva estrategia desembocaron en mayor productividad. La productividad media ha aumentado en más de 20% durante el período 1974-1990 en todos los bienes exportables, importables y no transables, como la papa. Las bandas de precios han generado una mayor estabilidad en los precios y, así, al disminuir riesgos, deben haber estimulado aumentos de productividad (sin embargo, los aumentos han sido mayores en las cosechas no protegidas por bandas).

Además, la composición de la producción agrícola cambió en forma crítica. Aumentó el valor agregado en frutas, silvicultura y vinos, mientras ocurrió lo contrario en los productos tradicionales a pesar del apoyo de las bandas de precios (al menos después de 1990). No obstante la disminución de los precios relativos, tanto de importables como de exportables a consecuencia de la reducción del tipo de cambio real, sigue creciendo el *quantum* exportado.

Es interesante, y en cierto modo, desconcertante que dado el aumento de un 30% en el TCR corregido por arancel entre 1984 y 1988, el sector transable haya mantenido sólo su participación en alrededor de 36% del PIB y la industria, en 17,5%. Dado que las exportaciones del sector aumentaban, la parte de sustitución de importaciones, por lo tanto, disminuía a pesar de la protección creciente.

IV.4. Empleo

Cualquier liberalización comercial, al estimular una reasignación de recursos, implica cambios en la composición del empleo, desempleo de corto plazo cuyo rigor depende críticamente de la flexibilidad de la legislación laboral, de la movilidad, de la velocidad e intensidad de nuevas inversiones, y de las habilidades y capacidades del trabajador, pero la liberalización comercial, *per se*, no genera desempleo de largo plazo. De hecho, las autoridades esperaban que los sectores beneficiados por la reforma crearan más empleo que los perjudicados (DIPRES, 1978, p.107).

Es difícil desenmarañar el impacto específico de la reforma comercial chilena sobre el desempleo o empleo, puesto que simultáneamente se dieron modificaciones en las regulaciones laborales, la estructura de la población, una reorganización profunda del gobierno y la recesión de 1982-1983. Sin embargo, algunas investigaciones sugieren que: 1) dadas las rigideces laborales existentes, el 3,5% de la fuerza de trabajo quedó desocupada como consecuencia de la reforma co-

¹⁹ La reforma comercial fue acompañada durante los setenta de la reversión de la reforma agraria de los sesenta y principios de los setenta.

mercial de los setenta (Edwards, 1982); 2) la reducción de la protección fue acompañada de un incremento de la probabilidad de quedar desocupado y de la probabilidad condicional de permanecer desocupado por más de 24 semanas, aunque, a medida que las “empresas y trabajadores tengan tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones de competencia, el impacto de reducciones tarifarias adicionales sobre la duración (condicional) del desempleo se vuelve negligible” (Cox-Edwards y Edwards, 1996)²⁰; y 3) 20.000 trabajadores fueron despedidos del sector industrial durante ese mismo período, pero dado el incremento significativo simultáneo del empleo en el sector agrícola (efecto no tomado en cuenta por Edwards), el desempleo no aumentó en términos netos, sino todo lo contrario (De la Cuadra y Hachette, 1991): aumentaron los trabajos de tiempo parcial en la agricultura, las mujeres también fueron atraídas a labores rurales relacionadas con exportaciones, aumentando con ello la tasa de participación de la población, y no se redujo la contribución del empleo agrícola en el empleo total hasta 1990. Como consecuencia de ello, las ciudades de provincia crecieron más rápidamente que la capital.

Los impactos de la reforma comercial sobre el desempleo fueron muy diferentes entre subsectores industriales (De la Cuadra y Hachette, 1991) y fluctúan para la mayoría de éstos. La información disponible indica reasignación laboral entre subsectores en un mismo momento, e intertemporalmente en un mismo subsector. El último efecto puede haber sido consecuencia también de variables que afectan la intensidad factorial sectorial tales como la tecnología, el tamaño de la empresa, la composición de la producción, etc.

Camhi, Engel y Micco (1997) muestran que durante el período 1982-1992 hubo tasas altas de creación y destrucción de empleos, con una creación neta del 3,1%. Ésta es mucho mayor que las de las once economías de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Ello ilustra los cambios significativos en la composición del empleo, como consecuencia de la apertura, y el dinamismo de las exportaciones, así como la existencia de un alto grado de flexibilidad del mercado laboral.

V. ESTRATEGIA BILATERAL

V.1. La nueva estrategia

Una vez restablecido el régimen democrático, las nuevas autoridades preconizaron a partir de 1992 una estrategia de apertura bilateral por la vía de Acuerdos de Complementación. Varias son las razones expresas y aparentes para expli-

²⁰ Los resultados indicados son coherentes con la flexibilización de las regulaciones laborales que estimularon las negociaciones directas entre trabajadores y empleadores, induciendo combinaciones más apropiadas de compensaciones y condiciones de trabajo. Sin embargo, los autores no consideraron el efecto positivo sobre el empleo resultante de la expansión agrícola, otro impacto de la reforma comercial.

car este cambio: la ampliación de mercados para nuestras exportaciones, la protección de prácticas desleales, la imperfección de los mecanismos existentes en el marco de la OMC, la mayor estabilidad en las reglas de juego, el avance en todas las dimensiones del comercio y la promoción de la exportación de bienes manufacturados (J. G. Valdés, 1998).

Estas razones parecen estar basadas en la creencia de que se han agotado los beneficios de la apertura unilateral y de que el bilateralismo es la única forma de estimular el paso a la “segunda etapa de exportaciones” (la de aumentar la exportación de valor agregado o de productos industriales). Es posible que en la selección de la estrategia hayan influido además consideraciones como: i) el miedo de quedar fuera de los bloques comerciales, ii) la “necesidad” política de “reinsertarse” en el resto del mundo; iii) la conveniencia de “hacer algo distinto del gobierno militar” y iv) la búsqueda de apoyo político para cualquier objetivo que tuviera el gobierno de turno y que lo requiriera especialmente en negociaciones comerciales bi o multilaterales. Tampoco se puede descartar la preocupación de evitar la pérdida del “patrimonio histórico”²¹.

El entusiasmo desplegado por las autoridades desde 1992 ha resultado en la firma de acuerdos de complementación virtualmente con todos y cada uno de los países de América Latina (resumidos en el Cuadro 6). No hay año en que Chile no firmara algún acuerdo: en orden correlativo, con México, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, MERCOSUR, Canadá y Perú. Además, están en curso negociaciones con Panamá y con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)²², se acaba de firmar un acuerdo con Cuba, y está en fase preparatoria uno con la Unión Europea y Centroamérica. Ya hay un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea que contempla una asociación amplia, incluyendo áreas tales como servicios de transportes, financieros y comunicaciones, inversiones recíprocas, propiedad intelectual y medio ambiente, además de la liberalización comercial. Chile también forma parte de ALADI (desde 1980) y desde 1994 de APEC (pacto de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) cuyos socios han decidido implementar un esquema de desgravación arancelaria y noarancelaria²³. Asimismo, se

²¹ De no asociarse formalmente con MERCOSUR, Chile habría perdido las preferencias otorgadas por los acuerdos bilaterales firmados previamente dentro del marco de ALADI con los cuatro países que lo componen.

²² Ya se han celebrado cuatro Reuniones Ministeriales de Comercio desde 1994, fecha de la Primera Cumbre de las Américas, que han permitido definir los programas de trabajo de los nueve grupos de negociación establecidos que empezaron sus tareas en septiembre de 1998.

²³ El proceso de liberalización del comercio y de las inversiones inicialmente convenido por los participantes (hoy 21) era unilateral, voluntario y aplicable sobre la base de una cobertura integral del universo total de bienes y servicios. Sin embargo, este principio fue deformado en 1997 al convenir que el proceso de liberalización sería sectorial. Chile no desea participar en este proceso, dado que el enfoque negociador implícito distorsiona el principio de cobertura amplia y no discriminatoria, porque podrían predominar intereses particulares de economías con mayor poder de negociación, porque se posterga de esta manera la liberalización de sectores como la agricultura, porque las compensaciones en la mesa de negociación no tienen por qué ser comerciales y su necesidad sólo se conocerá una vez que las negociaciones sean integrales (CEPAL, 1998).

CUADRO 6
ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS ACUERDOS BILATERALES

ACUERDO	SITUACIÓN	COBERTURA
México (ACE Nº 17)	Vigencia: 1 de Enero de 1992; Programa de desgravación completado; pero lista excepciones Firmado nuevo Tratado (vigencia 17/4/ 1998) que incorpora nuevas áreas. Se prevé que en 1999 se iniciarán negociaciones de servicios financieros, medidas anti-dumping y compras de gobierno.	Comercio de Bienes. Nuevo Tratado: servicios, inversiones, propiedad intelectual, obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controver- sias. Transporte aéreo.
Venezuela (ACE Nº 23)	Vigencia: 1 de Julio de 1993; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 1999.	Comercio de Bienes: 100 items de excepciones, 99% liberado en 2000. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios.
Bolivia (ACE Nº 22)	Vigencia: 6 de Abril de 1993.	Acuerdo de Alcance Parcial que incluye un número específico de productos. Se ha propuesto ampliar este Acuerdo de manera de incorporar más productos al mismo. Protocolos adicionales: cooperación turística, Acuerdos de Promoción y Protección de inversiones zoo- fitosanitarias, de fomento y promoción de comercio.
Colombia (ACE Nº 24)	Vigencia: 1 de Enero de 1994; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 1999.	Comercio de Bienes: listas de excepciones (desgravación hasta 15 años) Se inició negociación para incorporar comercio de servicios e inversión.
Ecuador (ACE Nº 32)	Vigencia: 1 de Enero de 1995; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 2000.	Comercio de Bienes. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios.
MERCOSUR (ACE Nº 35)	Vigencia: 1 de Octubre de 1996; Programa de desgravación quedaría concluido sólo en 2014.	12 listas de desgravación cuotas bandas de precios y salvaguardias normas de origen fomenta integración física excluye servicios regimen OMC para distintas facetas Posterga decisión sobre solución de controversias.
Canadá	Vigencia: 5 de Julio de 1997; Programas de desgravación en marcha según previsto; quedará concluido el año 2.014. Se prevé el inicio de negociaciones de servicios financieros en 1999.	Comercio de bienes, servicios e inversiones.

(Continúa)

(Continuación)

ACUERDO	SITUACIÓN	COBERTURA
Unión Europea	Etapa preparatoria.	Cubriría comercio de bienes, servicios e inversión y otras materias que sean de interés para las partes.
Panamá	En negociación.	Comercio de bienes y servicios.
Centroamérica	En preparación.	Comercio de bienes. Otras áreas se encuentran siendo evaluadas.
ALCA	Inicio de negociaciones. 1ª ronda tendrá lugar entre el 31 de Agosto y 29 de Septiembre. Deberán concluir a más tardar el año 2005.	Comercio de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia.
Cuba	Negociado 1998.	Un número limitado de productos.

están ampliando y profundizando algunos de los acuerdos existentes (MERCOSUR, Colombia, México y Perú) y se ha reunido ya la Comisión Conjunta Chile-Estados Unidos de Comercio e Inversión, donde se abordan temas diversos de política comercial (normas técnicas, SGP, medidas de facilitación de negocios, comercio electrónico). Finalmente, hay acercamiento hacia Corea y una serie de conversaciones empezarán con Suiza y la Asociación Europea de Libre Comercio en septiembre próximo. Chile participa a su vez en la OMC. Además, este entusiasmo ha sido contagioso y han proliferado los acuerdos comerciales en la región: 26 acuerdos bilaterales, aparte de MERCOSUR y NAFTA.

V.2. Algunas características básicas de los acuerdos

Todos los acuerdos firmados tienen algo en común: el objetivo de reducir o eliminar las barreras arancelarias del intercambio potencial entre socios, el afán mercantilista de favorecer las exportaciones nacionales sobre las importaciones y el deseo de ampliar la cobertura de las preferencias, pero todos difieren en cuanto a la forma de hacerlo y en cuanto a la inclusión de otras consideraciones. Sus contenidos están resumidos en el Cuadro 6. Los acuerdos de mayor envergadura son los que se firmaron con MERCOSUR, México y Canadá (los dos últimos son

los únicos bautizados como Tratados de Libre Comercio). Todos incluyen facetas no arancelarias y arancelarias.

Algunas facetas no arancelarias contempladas en la política bilateral dicen relación con inversiones (liberalización del flujo de inversiones), servicios (apertura de mercado a prestadores de servicios regidos por el principio de no discriminación), propiedad intelectual, materias relacionadas con políticas de competencia, monopolios y empresas del Estado, programas de negociaciones futuras en áreas no incorporadas actualmente en materias relacionadas con servicios financieros, eliminación de derechos *antidumping* y compras de gobierno, de normalización, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad y transporte aéreo. El paquete de facetas no arancelarias varía de un acuerdo a otro. Se aplican Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros según las disposiciones de ALADI; están contempladas medidas de salvaguardias bilaterales (además de las globales). Cada acuerdo tiene una Comisión Administradora coordinada por la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON). La exclusión habitual de los servicios se debe más que nada a la renuencia de los socios a abrir esta dimensión a la negociación.

Todos los acuerdos incluyen un cronograma de liberalización que generalmente contempla listas diferentes, listas recíprocas de excepción y calendarios variados de desgravación (entre cero y dieciocho años en caso de Chile-MERCOSUR). En todos los casos quedan todavía por desgravar las excepciones: por ejemplo, aquella contemplada con México incluye aproximadamente cien clasificaciones arancelarias (los productos sujetos a bandas de precios y otros productos agrícolas sensibles y algunos petróleos y sus derivados). Lo excluido está sujeto a los derechos y obligaciones derivados de la OMC y de las demás disposiciones pertinentes del tratado (con algunas excepciones). O sea, estrictamente hablando, ninguno de los acuerdos es de “libre comercio”, a lo más son Acuerdos Preferenciales o de Complementación, como se les califica a veces.

Chile no es socio pleno dentro de MERCOSUR al no estar sujeto al arancel externo común de ese mercado e intenta jugar las reglas de juego coherentes con el “regionalismo abierto”. Este concepto consiste, según la moda semántica vigente, en la reducción de las barreras proteccionistas intrarregionales acompañadas de la reducción en las barreras comerciales del país hacia el resto del mundo.

V.3. Resultados

Determinar el impacto de los esfuerzos de integración hechos desde 1992 es algo difícil, dado que el intercambio ha sido influenciado por muchas variables distintas de la reducción y/o eliminación bilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias: la apertura unilateral de las economías analizadas ocurrida durante los noventa, las políticas cambiarias y financieras, recesiones, “tequilazo”, “caipirifiazo”, crisis asiática y acuerdos con países no latinoamericanos, son algunas de ellas. Además, los acuerdos comerciales se han firmado todos los años a partir de 1992, lo

que dificulta la selección de un año como base de comparación. A pesar de ello, se intentará presentar un brochazo de lo que ha ocurrido efectivamente desde 1992.

Entre 1992 y 1998, la importancia del intercambio por medio de acuerdos entre Chile y sus socios aumentó del 20,6% a 25,1% del intercambio total. Las importaciones provenientes de los países con los cuales Chile tiene acuerdos comerciales aumentaron desde el 26,8% hasta el 30,1% de las importaciones totales, lo que significa un ligero incremento de las importaciones de los socios comerciales en el PIB chileno en el período indicado de 6,5% a 7,2% (Cuadro 7). Este cambio puede explicarse ya sea por un impacto neto de desviación de comercio, por un cambio significativo en la composición de la estructura de producción o de la demanda nacional por cambios de gustos, factores absolutamente independientes de los acuerdos comerciales. Pero la evidencia disponible es insuficiente para corroborar cualquiera de las explicaciones. Sin embargo, se debe hacer notar que el porcentaje importado desde los socios latinoamericanos fue inferior en promedio al alcanzado durante el período 1970-1985 (Cuadro 1).

A su vez, las exportaciones hacia los socios con los que se firmaron acuerdos comerciales dan una impresión optimista: representan 23,5% de las totales en 1998 y eran sólo 17,0% en 1992 (Cuadro 8). Sin embargo, esta evolución debe ser contrastada con algunas consideraciones que reducen el optimismo eventual: i) las exportaciones totales caen como porcentaje del PIB desde 23,4% en 1992 a 20,4% en 1997 (a precios de cada año), lo cual implica que las exportaciones a países con programas de liberación aumentan en sólo 0,8 punto porcentual del PIB chileno en el período; ii) todos los socios con acuerdos reducen unilateralmente y en forma significativa sus barreras comerciales y sufren desequilibrios cambiarios que o bien frenan o incentivan el intercambio intralatinoamericano pero que son independientes de los acuerdos; iii) finalmente, el porcentaje exportado a los socios latinoamericanos durante el período 1975-1980 fue superior en promedio al actual.

Si se compara el crecimiento promedio anual desde las fechas de inicio de cada programa, los resultados son dispares: las exportaciones a Colombia, Venezuela y México crecen a tasas promedios anuales superiores al 20%, pero la misma tasa es negativa para las exportaciones chilenas a MERCOSUR. El acuerdo con México aparece como el más dinámico (Cuadros 6 y 7), pero ha implicado fuerte desviación de comercio (automotores y televisores, la mayor parte de las importaciones chilenas desde México, son productos fabricados por empresas extranjeras en ese país, para sacar provecho del acceso preferente de los socios comerciales con acuerdos de ese país).

Además, Harrison *et al.* (1999) estiman que MERCOSUR impone un costo de bienestar a Chile, aun tomando en cuenta el beneficio de acceso al mercado de nuestras exportaciones, además de aquel de la creación de comercio y restándole los costos de desviación de comercio y el costo de compensación tributaria (generado por la necesidad de reemplazar los ingresos fiscales aduaneros perdi-

CUADRO 7
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE CHILE SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES
1990-1997
(Participación relativa porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Acuerdos con programas									
de liberación	27,8	29,4	26,8	24,7	27,9	29,2	30,1	31,0	30,1
Comunidad Andina	7,2	7,5	5,0	4,3	5,0	5,1	5,4	5,0	4,2
MERCOSUR	16,0	17,9	18,3	16,6	18,2	18,0	16,7	17,6	18,1
Cuba	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
México	1,4	1,9	1,9	2,0	2,3	4,0	5,5	5,9	4,9
Canadá	3,2	2,1	1,7	1,9	2,3	2,1	2,4	2,4	2,9
II. Resto del mundo	72,2	70,6	73,2	75,3	72,1	70,8	69,9	69,0	69,9
III. Total importaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 8
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES
1990-1998
(Participación relativa porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Acuerdos con									
programas de liberación	12,5	14,4	17,0	19,7	20,8	18,9	20,0	20,6	23,5
Comunidad Andina	3,5	4,7	5,4	6,0	6,6	6,6	6,6	6,6	8,0
MERCOSUR	7,6	8,5	10,0	11,6	11,6	10,8	11,4	10,9	11,1
Cuba	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
México	0,7	0,5	0,9	1,4	1,8	0,8	1,0	2,2	3,3
Canadá	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	0,8	1,0
II. Resto del mundo	87,5	85,6	83,0	80,3	79,2	81,1	80,0	79,4	76,5
III. Total importaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

dos por el otorgamiento de preferencias). Este resultado se obtiene en el supuesto de que se haya completado la liberalización total de las barreras comerciales, lo que no es correcto. El costo estimado crece en la medida en que el impuesto compensador (para asegurar neutralidad fiscal) se parezca al IVA existente más que a un IVA parejo o a un impuesto menos distorsionador, y es mayor que el estimado por los autores por: i) la postergación de los principales beneficios de creación de comercio (entre 15 y 18 años), ii) las listas de excepciones, y iii) por la distorsión en la asignación de recursos nacionales causada por la heterogeneidad de los aranceles creada por la multiplicidad de preferencias otorgadas dentro del marco de los acuerdos²⁴.

Los flujos bilaterales de inversión han aumentado en forma significativa desde 1990 (Cuadros 9 y 10). Sin embargo, los acuerdos comerciales han tenido poco que ver en los resultados; los países latinoamericanos han sido muy tímidos a la hora de invertir en Chile, a pesar de haber firmado Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones. Los europeos se han mostrado más interesados en los últimos tiempos, no pudiendo descartarse que tras ese interés esté oculto el deseo de acercarse hacia las nuevas agrupaciones comerciales.

CUADRO 9
INVERSIÓN EXTRANJERA MATERIALIZADA D.L. 600, SEGÚN ACUERDOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN
DE INVERSIONES, 1990-1998
(Millones de dólares de cada año)

	Acumulado 1974-1989	1990	1992	1994	1996	1998	Total acumulado
1. Total	2.262,7	618,4	202,7	855,4	2.699,3	3.614,5	15.819,2
2. En Vigor	1.125,0	307,7	94,5	396,9	1.293,1	1.759,7	7.699,6
América Latina	38,0	3,0	13,7	68,2	115,61	98,0	525,2
Europa	1.061,6	304,7	80,9	322,2	1.175,0	1.658,8	7.069,2
3. (2 AL)/(1)* 100 (%)	1,7	0,5	6,8	8,0	4,3	2,7	3,3

Elaboración: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Estudios (agosto, 1998).

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras (al 30 de junio de 1998).

²⁴ Es interesante notar que Harrison *et al.* concluyen que el costo sería mayor si Chile fuera miembro pleno de MERCOSUR. La rebaja del arancel chileno a 6% sólo reduciría los costos de desviación sin afectar a los demás costos indicados.

V.4. Evaluación crítica

Varios son los aspectos destacados o preocupantes de la nueva estrategia, entre los cuales se cuentan su base de sustentación, la selección de socios, la complementariedad de estrategias y otras consecuencias discutibles. Ellos merecen algunos comentarios más allá de los resultados analizados en la sección anterior.

La tesis central subyacente en esta sección es que en los esfuerzos de integración bilateral ocurridos desde 1992 deben distinguirse las rebajas arancelarias mediante preferencias y la modernización de todas las instituciones atingentes a la facilitación del comercio de bienes, servicios e inversiones²⁵. Las primeras no han producido efectos positivos demostrables, más bien todo lo contrario, mientras las segundas han sido positivas.

i) La base de sustentación de la estrategia

La imperfección de los mecanismos existentes en el marco de la OMC y el no deseo de quedar afuera de los bloques (ver, por ejemplo, Meller, 1998 y Valdés, 1998) son consideraciones interesantes para justificar la estrategia bilateral. El realismo del primer considerando es innegable, pero se ha seguido avanzando en el perfeccionamiento de los mecanismos multilaterales y se ha reforzado el poder y presencia de la OMC al crearla en reemplazo del GATT. Los esfuerzos para inventar mecanismos bilaterales que reduzcan los costos de transacción han sido bienvenidos²⁶, pero su avance se muestra igualmente lento. Además, no debe confundirse el intercambio de preferencias comerciales con las medidas de facilitación de comercio, que son necesarias y transables independientemente de las primeras.

Asociaciones y bloques son conceptos distintos. La existencia de los últimos es discutible, dado que implicaría estrictamente un conjunto cerrado de economías altamente protegidas. Lo que existe son asociaciones que han sido permeables al intercambio con Chile. Si se considera que las exportaciones chilenas han aumentado a una tasa promedio anual superior a 7% durante quince años y que el 75% del intercambio chileno se hace con los acusados de conformar “bloques”, no se puede concluir que ellos sean cerrados. Por otro lado, de existir bloques poderosos, no es forzoso que un país pequeño como Chile deba conformar otro bloque con países débiles o economías endeblés. Es cierto que las asociaciones

²⁵ Barreras no arancelarias: normas *antidumping*, de subsidios, cláusulas de salvaguardias, controles zoo-fitosanitarios, barreras técnicas, infraestructura (apertura de nuevos pasos, acceso a puertos, ...), inversiones (tratamiento y protección de inversiones recíprocas, proyectos conjuntos, ...), acuerdos de doble tributación, temas fronterizos, solución de controversias, normas técnicas, normas de origen, etc.

²⁶ Chile y Argentina han firmado dos tratados, un convenio y 14 protocolos adicionales en los últimos años (por ej., oleoducto, doble tributación, Integración y Complementación Minera, etc.).

CUADRO 10
 INVERSIÓN DE CHILE EN EL EXTERIOR DETECTADA SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS
 INTERNACIONALES, 1990-1998
 (MILLONES DE DÓLARES DE CADA AÑO)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total acumulado
I. Acuerdos con programa de liberación	13,9	69,6	663,8	673,9	2.700,1	4.121,5	6.284,0	4.578,5	1.998,2	21.103,5
II. Acuerdos sin programa de liberación	92,2	148,6	742,8	752,9	2.779,1	4.230,5	6.363,0	4.762,5	2.119,6	21.991,2
III. Inversión det. sin programas de liberación	-	-	-	-	-	30,0	-	10,5	45,0	180,0
IV. Inversión det. a países sin acuerdos económicos internacionales	1,4	122,7	7,4	68,0	95,0	6,1	83,9	47,4	201,0	632,9
V. Total inversión detectada de Chile	15,3	192,3	671,2	741,9	2.795,1	4.157,6	6.368,0	4.730,9	2.244,2	21.916,5
Participaciones relativas (en %)										
I sobre V	90,8	36,2	98,9	90,8	96,6	99,1	98,7	96,8	89,0	96,3

Elaboración: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios (Marzo, 1999).

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago.

existentes podrían ser más abiertas y por ello es conveniente profundizar la negociación multilateral para reforzar y mejorar los mecanismos existentes.

Elegir MERCOSUR como un “bloque” que responde a las necesidades indicadas es un hecho que carece de seria justificación económica, como lo han demostrado Harrison *et al.* (1998) (aunque tal vez no política o cultural): es equivalente a formar un “bloque” con España más Países Bajos. Unirse a Europa es otro cuento. Sin embargo, la eliminación de la consideración “bloque” no resuelve el problema central de una estrategia de apertura bilateral: la selección del socio.

ii) La selección de socios²⁷

La selección de un socio es un problema complejo. Puede obedecer a consideraciones políticas, culturales o económicas. Lo “natural” de un socio dependerá del objetivo. Pero si predominan consideraciones económicas: ¿cuáles son los socios naturales?, ¿debe predominar la cercanía o la complementariedad?

La teoría nos da indicaciones claras al respecto. Ella sugiere que las ganancias de un acuerdo bilateral dependerán del grado de complementariedad entre las dos economías, del nivel inicial de los aranceles en el país, y de aquellos de nuestros socios hacia el resto del mundo, de las diferencias entre los costos del socio y los del resto del mundo, y del tamaño efectivo de su mercado para absorber nuestras exportaciones. La cercanía geográfica tiene poco que ver con esto, como lo han apreciado los países centroamericanos que exportan café y banano. La vecindad implica probablemente costos de transporte más bajos, además de menores costos de adaptación a los mercados internos y de control de dichos mercados, lo cual reduce los costos de transacción. Pero ellas no son condiciones suficientes para transformar un socio cercano en uno natural.

Chile no ha escogido aún socios naturales ni socios importantes²⁸. La escasa naturalidad de los socios escogidos desde el punto de vista económico no ha redundado en un beneficio tangible. La prioridad dada a las economías latinoamericanas, entendible desde el punto de vista político-cultural, no lo es desde el económico.

La selección perversa de socios es, en parte (pero sólo en parte), consecuencia de la falta de entusiasmo mostrada por los EE. UU. y Europa en firmar acuerdos con Chile. Harrison *et al.* (1998) subrayan la tesis de este párrafo en el sentido de que la selección del socio no es inmaterial. Un acuerdo de libre comercio con NAFTA arroja un impacto positivo cuando MERCOSUR, dentro del mismo marco de supuestos, lo arroja negativo.

Otras consideraciones importantes también se dejaron de lado por las autoridades en la selección de socios, como la estabilidad de las reglas de juego y las condiciones macroeconómicas. Uno de los objetivos explícitos de la estrategia bilateral era “asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones”. Sin embargo, puede asegurarse que los socios más importantes de MERCOSUR no califican “de facto” desde ese punto de vista, tanto por infringir constantemente las reglas comerciales (aún las aprobadas por MERCOSUR), como por vivir con desequilibrios macroeconómicos que repercuten en la estabilidad del nivel y de la composición del intercambio, en el tipo de cambio bilateral y en su política comercial. Además, al no haber “*countervailing power*” dentro del marco de la asociación, como ha sido en el caso europeo con Francia y Alemania, los pilares de la Unión desde su origen, que tienen un peso similar, Brasil ha actuado

²⁷ Ver para más detalles Hachette y Larráin, 1994.

²⁸ Un mercado más importante que el chileno no es sinónimo de mercado importante.

en forma unilateral e impredecible. Y todo ello en ausencia de un instrumento confiable, eficiente e independiente de solución de controversias.

La inestabilidad macroeconómica de algunos de nuestros socios, particularmente Argentina y Brasil, y su proclividad proteccionista que se ha reflejado en el uso ilegal (dentro de la letra del acuerdo) de instrumentos arancelarios y para-arancelarios para enfrentar esa inestabilidad, obliga a Chile a invertir muchos recursos para obtener satisfacción. Falta mucho para asegurar la transparencia y estabilidad de las reglas de juego. Ejemplos de inestabilidad comercial son innumerables y conocidos, y los ejemplos de inestabilidad macroeconómica son demasiado obvios para incluirlos aquí.

iii) La complementariedad de las estrategias

¿Ha sido complementaria la estrategia bilateral con la multilateral y unilateral? Hay argumentos a favor y otros en contra. Las apariencias sugieren que han sido complementarias: la rebaja unilateral aprobada en 1998, los esfuerzos de acercamiento de las autoridades hacia los Estados Unidos, Europa y APEC, y la buena disposición para reforzar el sistema multilateral. Pero las rebajas bilaterales conspiran contra las mayores rebajas arancelarias unilaterales por crear incentivos perversos a los exportadores chilenos. Ellos no están dispuestos a perder el beneficio de las preferencias otorgadas por los socios de los acuerdos, y esas preferencias son de algún modo proporcionales a aquellas que Chile otorga y que dependen del nivel arancelario general. Además, los recursos dedicados a la exportación hacia los países con los cuales tenemos acuerdos tienen costos o usos alternativos. Por ejemplo, el precio de la tierra se ha mantenido alto en parte por la alta protección recibida por el sector tradicional; ello ha encarecido la producción de exportables usuarios de la tierra, como frutas y productos forestales. El mejor acceso a mercados latinoamericanos para nuestras exportaciones no es gratuito.

También se puede argumentar que la estrategia de rebajas arancelarias bilaterales se ha utilizado para reducir la presión de los exportadores sobre la política cambiaria y para reducir el costo de obtener el apoyo del agro tradicional y de los contribuyentes para la eliminación de aranceles, todo lo cual apunta hacia la mantención de un tipo de cambio y de un *statu quo* en la agricultura tradicional que sigue obteniendo recursos en forma artificial, lo cual tiende a postergar su reconversión eficiente, antes que a lo contrario. La competencia es un estimulador más eficaz que un regalo.

iv) Otros efectos indeseables de los acuerdos

Además, la complementariedad de las estrategias se hace aún más dudosa a la luz de ciertos efectos indeseables de los acuerdos. Chile ha perdido su estruc-

tura de aranceles parejos que permite homogeneizar las tasas de protección efectiva y asegurar así una asignación relativamente eficiente de los recursos entre bienes importables²⁹. La combinación de bienes totalmente desgravados, de listas con diferentes calendarios de desgravación, de listas de excepción y de precios mínimos de aforo ha desordenado de tal manera el naípe comercial que el mundo de las tasas de protección efectiva se ha vuelto caótico. Lo anterior se complica porque el arancel aplicable a un mismo producto depende de su origen geográfico: paga cero si viene de México, 10% si procede del resto del mundo y un arancel variable entre esos dos extremos, según cuáles sean los demás países latinoamericanos con los cuales Chile ha firmado acuerdos.

Ello reduce la eficiencia en la asignación de recursos y representa un costo significativo no considerado por las autoridades en el análisis de los acuerdos, adicional a aquel de la desviación de comercio y al costo fiscal de la desgravación. Además, incentiva la corrupción. La reducción del arancel chileno a 6% disminuirá ciertamente varios costos: los de desviación, administración y corrupción, pero no los eliminará. Sólo un arancel cero lo haría y esto implica la desaparición de las bandas de precios y sobretasas.

A la luz de lo anterior, se ha hecho política industrial o selectiva a pesar de todas las declaraciones en contrario. Ella ha sido consciente en el caso del agro tradicional (azúcar incluido), e inconsciente en los casos de selectividad generada como consecuencia automática de las listas con distintos períodos de desgravación y las listas de excepción. Por ejemplo, el sector refinería de petróleo resulta aún más protegido que antes de los acuerdos firmados. Esto no tiene ninguna lógica.

Otro problema nace de los efectos de reemplazo de los aranceles negociados por otros impuestos para mantener el nivel de ingreso fiscal. Éstos pueden producir distorsiones netas reductoras de bienestar. Las autoridades mantuvieron este aspecto bajo silencio, aun cuando, no sin cierta ironía y osadía, reclamaron el derecho de subir algunos impuestos para compensar la rebaja unilateral. Este reclamo no se hizo cuando decidieron distribuir preferencias *urbi et orbi*. Harrison *et al.* (1998) estiman que ese costo del reemplazo no es trivial.

VI. HACIA EL FUTURO Y RECOMENDACIONES

Las exportaciones deberán seguir siendo el principal motor del crecimiento de la economía chilena. El nivel de exportaciones chilenas, en términos per cápita, está muy por debajo de lo que se observa en Asia y Europa. O sea, hay potencial. Pero éste se transformará en realidad sólo si se eliminan los obstáculos existentes a las exportaciones que son las BA y BNA y se asegura la mayor pro-

²⁹ Sin embargo, aún con un arancel parejo, el sector exportador es castigado con tasas negativas de protección efectiva y las bandas de precio introducen otras excepciones en las tasas de protección efectiva así como las sobretasas aplicadas.

ductividad de los factores productivos. En particular, deberá darse atención primordial a fortalecer y agilizar las medidas de facilitación del intercambio que adquieren una mayor importancia relativa dado lo bajo de los aranceles. El estímulo del intercambio debe considerar medidas externas e internas.

VI.1. Medidas externas

i) La mayor apertura de mercados para nuestras exportaciones es imperiosa. Ella puede ser emprendida dentro de los foros multilaterales en el marco de las Rondas de la OMC. En forma paralela, las negociaciones bilaterales son útiles en las múltiples áreas que ofrecen motivos de concesiones mutuas en aras de una mayor apertura: los servicios, inversiones³⁰, propiedad intelectual, denominación de origen, derechos *antidumping*, salvaguardias, compras de gobierno, normas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relativas a la normalización y metrología, políticas en materia de competencia, monopolios y empresas de estado, infraestructura, doble tributación, tribunales arbitrales, sistemas de solución de controversias y, finalmente, el acceso a mercados (medidas arancelarias). La rebaja de aranceles de 6% a 0% sería también bienvenida aunque parezca marginal. Las rebajas preferenciales mediante acuerdos puede ayudar en ciertas circunstancias, pero representan sólo un eslabón, problemático, en la cadena. No tienen por qué estar presentes para la profundización de acuerdos “comerciales” a que debemos llegar con TODOS nuestro socios; sólo en contados casos pueden formar parte del paquete. El paquete del futuro (multilateral y bilateralmente) a negociar debe considerar en forma preponderante las facetas no arancelarias anotadas en esta sección; el del pasado es aquel que subraya las BA, aunque sí en el caso de los socios eventuales con altos aranceles.

Extender los acuerdos preferenciales hacia las economías más grandes permitiría mejorar el acceso de los productos chilenos a otros mercados. En especial, de los EE.UU., la Unión Europea y Japón. Harrison *et al.* (1998) estiman que la pérdida de bienestar que genera MERCOSUR se transformaría en una ganancia (8,4% del PIB) si se firman acuerdos de libre comercio (sin excepciones) con NAFTA, Estados Unidos y el resto de Sudamérica: es lo que ellos llaman el “regionalismo aditivo”. Pero esa ganancia disminuye obviamente si no hay acuerdo con NAFTA y/o con la UE, *o si se excluyen los productos considerados sensibles en los acuerdos ya firmados*, en acuerdos eventuales con socios “naturales”. La cronología adecuada para los acuerdos es exactamente la inversa de la seguida por nuestras autoridades hasta hoy. Aunque es posible mejorar la situación.

ii) Medidas técnicas. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se basan en el principio del trato nacional. Su aplicación no es del todo transparente, pese a que ha habi-

³⁰ Ver *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), en el marco de la OMC.

do esfuerzos para hacerla tal. Pero la protección del medio ambiente no puede ser discriminatoria y con ello agregar una pizca de proteccionismo al ya existente. Los productores chilenos de coquilles Saint-Jacques (ostiones) sufrieron las consecuencias de este tipo de distorsión. La discriminación en canales de distribución en el extranjero (Japón) debe ser motivo/instrumento de negociación.

iii) Los mecanismos de *solución de controversias* deben fortalecerse en forma urgente. Los mecanismos regionales pueden reducir las demandas sobre el mecanismo de la OMC, pero no lo pueden sustituir. Este último ha sido utilizado provechosamente por Chile en algunas ocasiones (manzanas y coquilles Saint-Jacques) y los regionales merecen más reparos. El fortalecimiento es independiente de los acuerdos arancelarios.

iv) Las *normas de origen* plantean serios problemas por esconder protección adicional y por beneficiar fundamentalmente sin compensación a las economías más integradas o de menor grado de apertura, como Brasil. Además, es absurdo que hoy se apliquen en Chile distintas normas según el origen. El primer esfuerzo es el de su uniformidad; el segundo, de reducción y/o eliminación (ALCA favorecería esto; las reducciones adicionales de aranceles de las demás economías latinoamericanas también).

El país puede negociar el acceso a otros mercados otorgando concesiones en áreas distintas que las de acceso propiamente dicho. No sólo beneficia al socio comercial, sino que también es una ocasión para modernizar toda la parafernalia de instrumentos que directa e indirectamente influencia nuestro comercio exterior. La apertura para los servicios es también especialmente importante. Ellos representan un complemento interesante para las exportaciones de bienes y además, intrínsecamente, tienen un alto contenido de valor agregado nacional: Chile es el tercer exportador de servicios de América Latina.

VI.2. Medidas internas

i) No habrá más ganancias importantes de competitividad en Chile por cambios institucionales; las mayores ganancias ya se obtuvieron. Serán positivas pero marginales (en comparación con los cambios revolucionarios de los setenta y ochenta), por lo que deben rescatarse ganancias donde se pueda y, ciertamente, una mayor apertura comercial y financiera hacia el resto del mundo será determinante en generar ganancias adicionales mediante la mayor competencia, absorción de tecnología y algunas reasignaciones más eficientes de recursos desde el agro tradicional. El intercambio se beneficiaría también con la profundización de los cambios institucionales emprendidos desde 1974 en todas las áreas pertinentes al comercio de bienes y servicios e inversiones, siguiendo los esfuerzos hechos dentro del marco de la OMC como también de los acuerdos bilaterales (siempre que estos últimos no sean contradictorios con los primeros).

La falta de reciprocidad de los socios no debería ser motivo para frenar cambios institucionales en el país en las áreas sugeridas arriba, aunque obviamente la reciprocidad es deseable. Los productores y consumidores chilenos sólo pueden beneficiarse con ellos. A modo de ejemplo, la mayor protección de la propiedad intelectual en el país, si bien puede implicar a corto plazo una transferencia neta de rentas hacia el exterior, en el largo plazo incentivará una mayor inversión extranjera en el país y también más investigación e innovación³¹.

ii) La reorganización profunda del agro tradicional es urgentemente requerida. La mayor competitividad de nuestras exportaciones demanda la mayor eficiencia de TODOS nuestros recursos. Su modernización es clave porque se trata de un sector todavía importante y distorsionado, que ocupa ineficientemente recursos potencialmente exportadores (tierra). Nueva Zelandia nos da un buen ejemplo con la reciente modernización de su agricultura tradicional. Debería ser observada cuidadosamente. Es preciso evitar la protección indirecta al sector agrícola mediante subsidios poco transparentes (ej.: por medio de bandas de precios, de obras de riego y del precio del agua³²). Las bandas de precios no pueden ser utilizadas con fines proteccionistas y su uso, difícilmente justificable en sí, lo es aun menos con cambios recurrentes en las reglas del juego; además, son instrumentos frente a los cuales las autoridades son fácilmente “capturables” por la presión de los intereses pertinentes³³. De hecho, es loable que no hayan sucumbido más a menudo a esas presiones. El deseo del gobierno de aplicar un arancel superior al arancel consolidado y además sobretasas a varios productos ya altamente protegidos del agro es decepcionante dado que va en contra de las necesidades exportadoras sin resolver el problema de la agricultura tradicional. Respeto a la ley y a la propiedad privada y la justicia, forman parte del marco apropiado para la inversión en el sector exportador cualquiera sea la región chilena.

iii) La reducción unilateral de los aranceles chilenos, aprobada en 1998 por el Congreso, reducirá los efectos negativos anticipados en este Capítulo, y en el proceso de futuras negociaciones bilaterales sería deseable que desaparecieran

³¹ El acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (mejor conocido como TRIP) fue negociado dentro del marco de la Ronda de Uruguay (ver Primo Braga, 1996).

³² La Ley 18.450 contempla un plan de inversiones en riego que dispone de un financiamiento que permite bonificar hasta el 75% del costo de los proyectos; son proyectos pequeños y medianos. Además se consideran grandes obras adicionales (embalse Puclaro, por ejemplo). La pertinencia económico-social de todo ello no es precisa; además, la reciente crisis eléctrica ha complicado el panorama del uso de las aguas, todo lo cual requiere un análisis en profundidad de las nuevas obras de riego; la mera baja de aranceles no justifica *a priori* este tipo de reacción.

³³ Las bandas de precios no fueron creadas por las distorsiones existentes en los mercados internacionales sino para reducir la variabilidad de los precios y, así, disminuir los riesgos de asignación ineficiente de inversión. Es lamentable que tanto autoridades como agricultores olviden esto a su conveniencia (ver, por ejemplo, las declaraciones del ministro de Agricultura en *El Mercurio* el 16 de mayo de 1999), aunque tenga un punto válido respecto a la incoherencia entre el arancel máximo de 31,5% y la banda de precio del trigo.

todas las normas que regulan las excepciones y el intercambio de piezas y partes y artículos terminados del sector automotor por la falta de transparencia que ampara algún tipo de protección subrepticia.

Ha aumentado la complejidad de la agenda pública comercial y su amplitud, “tornándose difusos los límites entre los instrumentos de política comercial, de inversión y de desarrollo que pueden ser cuestionados multilateralmente” (CEPAL, 1997, p. 45). No basta, por lo tanto, preocuparse de las barreras comerciales tradicionales; deben enfrentarse las distorsiones que en el límite frenan el intercambio, aunque sean distorsiones “dentro de la frontera”. El Art. III del GATT establece el principio del trato nacional. La OMC ha organizado negociaciones permanentes que permiten discutir este tipo de distorsiones y encontrar vías nacionales de solución. Dos soluciones se ofrecen a primera vista: una es incurrir en la distorsión, lo cual obligará a los nacionales a enfrentar una demanda en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC o su variante más latina; otra es ir eliminando unilateralmente (o mediante negociaciones) las barreras existentes. Negociación y consenso son preferibles a las instancias legales.

Varias distorsiones potenciales son pertinentes y se mencionarán a modo de ilustración del principio (no podemos anticipar todas las alternativas): los impuestos internos discriminatorios, las exigencias de contenido local, las medidas relacionadas con barreras técnicas y ambientales, y las restricciones en el acceso a canales de distribución.

Ejemplo del primer caso es la Ley de Alcoholes, que impone un *impuesto* discriminatorio según el origen del alcohol. Esta ley ha sido llevada al OSD (instancia de Solución de Controversias del GATT), que ha fallado recientemente en contra. Sería imprudente no cambiar la ley. Se sentaría un precedente funesto y la imagen de política comercial modelo sufriría un serio golpe. Además, el espíritu del Art. III no dice relación sólo con el nivel de los impuestos, sino también con la forma como se aplican en el caso mencionado (la producción nacional no se refiere solamente a productos similares, sino a productos competitivos).

Respecto a la *Regla del Contenido Local*, las medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MRC) prohíben exigencias de contenido local mínimo a la inversión extranjera. Esta exigencia es muy popular en América Latina en el sector automotor. Si bien puede no tener importancia en Chile en la medida en que el Estatuto Automotriz está destinado supuestamente a desaparecer, sigue penando en el intercambio zonal. Ello es sólo fuente de costos de desviación de comercio y de distribución internacional discutible de ganancias del comercio, nuevamente no compensadas. Debería ser materia de negociación para el gobierno chileno, para que tal estatuto desaparezca en todos los países productores de material de transporte que aplican esta exigencia y que, por su intermedio, ofrecen una protección adicional y poco transparente a las piezas y partes nacionales favorecidas.

iv) Un rol importante en el estímulo al intercambio es la inversión en infraestructura (de interconexiones terrestres, marítimas y lacustres) y facilitación

fronteriza. Lento por razones políticas estratégicas, debería cambiar de ritmo a la luz de la imperiosa necesidad de aumentar el intercambio, aunque ha habido avances en el marco del acuerdo de complementación con MERCOSUR. Ello implica el reconocimiento de obligaciones financieras en inversión pública por parte de los socios. El Plan Maestro de Pasos Fronterizos ha permitido seleccionar ya trece pasos. La naturaleza multisectorial de los problemas fronterizos requiere una mayor coordinación de las áreas pertinentes en particular, en aspectos aduaneros, de migración y controles zoo-fitosanitarios. Debe profundizarse el acuerdo de 1990 sobre transporte carretero y ferroviario que rige actualmente en el Cono Sur (requiere mayor coordinación a nivel bilateral entre Chile por un lado y Bolivia y Argentina por el otro)³⁴. Finalmente, el uso de carreteras y puertos chilenos por parte de exportadores extranjeros sigue produciendo problemas. Desde el punto de vista económico, esto se resolvería eliminando todo subsidio implícito al uso de esa infraestructura, cualquiera sea el usuario. Ello tendría dos efectos benéficos: el de incentivar mayor inversión nacional (y extranjera) en ese sector y eliminaría el traspaso eventual de subsidios al extranjero.

“Otro desafío es el tema minero, inédito en la relación fronteriza” (Infante, 1998). Está operando un proyecto en la Tercera Región que podría servir de proyecto piloto para abrir camino a la integración minera. El libre tránsito con Bolivia no es un tema menor, pero está resuelto. La firma de un acuerdo minero con Argentina, aunque imperfecto, es un paso en la dirección correcta, pero debe ser perfeccionado.

v) Los estándares laborales y ambientales no pueden ser impuestos por los países industrializados; ellos representan una barrera para llegar a acuerdos comerciales. La apertura económica, la revolución tecnológica y la competencia han ido generando en el plano laboral exigencias crecientes de adaptación. Flexibilización de los sistemas de contratos (subcontratación, externalización y filiación de las empresas), ajustes en el sistema de términos de los contrato de trabajo, etc.; todas ellas, reacciones necesarias para flexibilizar el mercado laboral y aumentar su capacidad de adaptación a los continuos cambios de la estructura productiva. Estos países deben reconocer las condiciones diferentes de desarrollo que recaen a la fuerza sobre los marcos laborales y ambientales. Además, deben adecuar la evolución de esos marcos con el desarrollo nuestro y evitar quedar presos de consideraciones proteccionistas para imponerlas. Pero, a cambio de ello, nuestros marcos legales existentes deben ser respetados internamente y aplicados con seriedad y constancia. Es probable que tarde o temprano sea deseable algún grado de armonización ambiental con nuestros vecinos. Sin embargo, debe reconocerse que su alcance será condicionado por las circunstancias económicas, la diversidad ecológica y las diferencias en el desarrollo de los países.

³⁴ Las empresas ferroviarias de Chile y Argentina están estudiando la posibilidad de ampliar la oferta de transporte para conexiones.

VII. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones generales:

i) La reforma comercial fue oportuna, aunque no haya sido acompañada inicialmente de políticas cambiarias y macroeconómicas que puedan calificarse de complementarias. Una mayor inversión, señales más adecuadas del tipo de cambio real y un manejo más prudente de la cuenta de capital habrían permitido minimizar los costos de reasignación en los setenta y principios de los ochenta. Afortunadamente, la reforma comercial estuvo acompañada de otras reformas que sí facilitaron una reasignación importante de recursos favorable al sector exportador. La experiencia de los ochenta y noventa ha demostrado que el manejo macroeconómico se puede hacer sin recurrir a la política comercial y que la reducción del arancel tiene impactos muy positivos sobre el sector exportador. Sin embargo, también demostró que los afanes proteccionistas no han desaparecido del todo y que los apoyos sectoriales son contradictorios tanto con la estrategia basada en exportaciones como con una apertura bilateral beneficiosa para el país. La reversión de la apertura comercial se justificó sólo para reducir el costo político de la crisis. Es difícil calibrar su costo económico. Pero todavía pesa en la forma de lastre que representa la agricultura tradicional, cuya capacidad de ajuste y competencia fue seriamente coartada por la forma que adoptó esa reversión. También quedó en claro que el nivel arancelario no es un instrumento eficaz para restablecer los equilibrios macroeconómicos.

ii) La política comercial no debe perder de vista que la apertura comercial debe hacerse hacia el mundo, ésta es la prioridad; los afanes regionalistas no pueden hacer olvidar aquello, y estos últimos son sólo complementarios en condiciones muy específicas;

iii) La globalización, de cualquier manera que se efectúe, reduce los grados de libertad de la política económica nacional; ello implica, por lo tanto, y con fuerza creciente, asegurar eficiencia y coordinación en el manejo de la política comercial y demás instrumentos complementarios;

iv) Los nuevos acuerdos comerciales, de haber alguno, deben ser abiertos y firmarse con socios de aranceles bajos y barreras no arancelarias casi inexistentes hacia el resto del mundo; además los socios deben ser estables macroeconómicamente, tener mercados amplios y ser socios principales nuestros. La extensión regional de los acuerdos existentes sería deseable en el plazo más corto. Por ello, la realización de ALCA sería un gran paso adelante. Sin embargo, el orden de firma de los acuerdos no es inmaterial. Equivocado en el pasado, debe ser más selectivo en el futuro y concentrado en los socios potenciales que cumplan con las características mencionadas;

v) Se deben utilizar foros como APEC para promover la liberalización comercial multilateral, en vez de un acuerdo regional, a no ser que cambien las reglas de juego, lo cual es poco probable, o que la presión de EE.UU. y Japón estimule una mayor y más rápida apertura comercial de economías tan diferentes;

vi) El rol de la política bilateral es ayudar a mantener las condiciones que hacen viable la política de apertura unilateral. Ante una situación de debilidad de las instituciones multilaterales responsables de sancionar prácticas desleales, los acuerdos bilaterales, cuando son socios estables y contemplan buenos mecanismos de solución de controversias y compensaciones, pueden hacer de la orientación al comercio con el mundo un camino más confiable y atractivo (Donoso y Hachette, 1996);

vii) El cobre seguirá teniendo influencia sobre nuestro tipo de cambio real con su efecto de enfermedad holandesa. La respuesta para alcanzar el desarrollo de nuevos sectores exportadores, además de las recomendaciones presentadas más arriba en este Capítulo, es seguir aumentando rápidamente la productividad de los factores en todos los sectores de la economía; la inversión en capital no humano y el manejo eficiente de la infraestructura humana son particularmente importantes;

viii) El éxito exportador de productos chilenos con “mayor valor agregado” a los países con acuerdos es bienvenido, pero no es justificación suficiente para firmar acuerdos arancelarios: es un asunto de costos y beneficios. La idea (antigua) de que esos acuerdos sirvan de trampolín para que esas exportaciones puedan llegar al resto del mundo es irrelevante en la medida en que los socios no sean muy abiertos al resto del mundo o que no muestren claras intenciones de serlo dentro de un plazo prudente (ejemplo, MERCOSUR);

ix) Es deseable mantener la política de participación activa en las futuras rondas comerciales y demás foros de la OMC, así como en todos aquellos que pueden preparar el camino de reformas en las reglas del juego cauteladas por esa institución al estilo de APEC (como el grupo Cairns). Es también deseable reforzar el poder de la OMC. Algo delicado y complicado, pero necesario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achurra, M., 1995, “La experiencia de un nuevo producto de exportación: Los salmones”, en P. Meller y R.E. Sáez (eds.), *Auge Exportador Chileno, Lecciones y Desafíos Futuros*, Santiago: CIEPLAN/Dolmen Editores.
- Aedo C. y L. F. Lagos, 1984, “Protección efectiva en Chile 1974-1979”, Documento de Trabajo 94, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Agosin M. y R. Ffrench-Davis, 1999, *Managing capital inflows in Chile*, mimeo, Universidad de Chile.
- Banco Mundial, 1995, “Chile, Estrategia para Elevar la Competitividad Agrícola y Aliviar la Pobreza Rural”, *Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países*, Washington D.C.
- Barro R., 1999, “Determinants of Economic Growth: Implications of the global evidence for Chile”, *Cuadernos de Economía*, 36, 107, abril, pp. 443-478.
- Behrman J., 1976, “Chile”, en *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, vol. VIII, New York: National Bureau of Economic Research.

- Butelman, A. y P. Meller, (eds.) 1992, *Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90*, Santiago: CIEPLAN.
- Camhi, A., E. Engel y A. Micco, 1997, "Dinámica de empleo y productividad en manufacturas: Evidencia micro y consecuencias macro", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University.
- CEPAL, 1997, *Trade and Growth in Chile: Past Performance and Future Prospects*, LC/R.1782, Santiago: ECLALC.
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, varios números.
- Cortés, H., A. Butelmann y P. Videla, 1981, "Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva", *Cuadernos de Economía*, 18, 54-55, agosto-diciembre, pp. 142-194.
- Coeymans, J.E., 1999, "Determinantes de la productividad en Chile: 1961-1997", *Cuadernos de Economía*, 36, 107, abril, pp. 597-638.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1991, "La Apertura Comercial en Chile", *Estudios de Política Comercial*, N° 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- Cox-Edwards, A. y S. Edwards, 1996, "Trade Liberalization and Unemployment", *Cuadernos de Economía*, 33, 99, agosto, pp. 227-250.
- De la Cuadra, S. y D. Hachette, 1991, "Liberalizing Foreign Trade, The Experience of Chile", en D. Papageorgiou, M. Michaely y A. Choksi (eds.) *Liberalizing Foreign Trade*, Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE), 1998, *Análisis de las Exportaciones Chilenas*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- DIPRES, 1978, *Chilean Economic Policy*, J.C. Méndez, (ed.). Santiago: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
- Donoso, A. y D. Hachette, 1996, "MERCOSUR, y la apertura comercial chilena", presentación hecha ante el Congreso de Chile.
- Edwards, S., 1982, *Trade liberalization, minimum wages and employment in the short run: Some reflections based on the Chilean experience*, documento de trabajo, Los Angeles: UCLA.
- Fontaine, A., 1988, *Los Economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago: Zig Zag.
- García P., P. Meller y A. Repetto, 1996, "Las exportaciones como motor de crecimiento: La evidencia chilena", en P. Meller (ed.), *El Modelo Exportador Chileno, Crecimiento y Equidad*, CIEPLAN.
- Grossman, G. y E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: MIT Press.
- Hachette, D. y F. Rosende, 1997, Integración económica: criterios macroeconómicos para la configuración del club, *Estudios de Economía*, 24, 1, junio, pp. 5-46.
- Hachette, D. y F. Larraín, 1994, "Una estrategia de inserción comercial para Chile", en F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Hachette, D. y P. Rozas, 1993, *The liberalization of Chilean agriculture: 1974-1990*, Documento de Trabajo 157, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Harrison, G.W.; Th. F. Rutherford y D. G. Tarr, 1998, *The importance of market access in regional arrangements: The case of Chile*, mimeo, Banco Mundial.
- Infante, M. T., 1998, Presentación en Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- Lee Jong-Wha, 1993, *International trade, distortions and long-run economic growth*, IMF Staff Papers, 40, 2.
- Meller, P. 1998, "Perspectivas de los Acuerdos de Libre Comercio de Chile", Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- _____, 1996, *Un siglo de Economía Política Chilena, 1890-1990*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Muchnik, E., L.F. Errázuriz y J.I. Domínguez, 1996, "Impacto de la asociación de Chile al MERCOSUR en el sector agrícola y agroindustrial", *Documento de Trabajo*, 253, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- PREALC, 1986, "Fuentes del cambio en la estructura del sector industrial chileno: 1967-1982", Documento de Trabajo, Santiago: PREALC, marzo.
- Rivera-Batiz, L. y P. Romer, 1991, *Economic integration and endogenous growth*, *Quarterly Journal of Economics*, 106, mayo, pp. 531-556.
- Rojas, P; E. López y S. Jiménez, 1997, "Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: El rol del comercio internacional", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University.
- Rosende, E., 1996, "Política monetaria y movimientos de capitales en Chile", *Cuadernos de Economía*, 33, 98, 9-46.
- Sachs, J.D. y A. Warner, 1995, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-95.
- Valdés, A., 1996, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms*, Documento *World Bank Discussion*, 349, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Valdés, J. G., 1998, "¿Por qué negociar acuerdos económicos internacionales?", Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- Vergara, R., 1997, "Crecimiento en Chile: Elementos para el análisis", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University. ●



Capítulo 9

Reforma Financiera en Chile

ANDRÉS REINSTEIN A. • FRANCISCO ROSENDE R.



ANDRÉS REINSTEIN A. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. MBA, Universidad de Chicago. Gerente de Análisis Internacional, Banco Central de Chile.
email: areinste@condor.bcentral.cl

FRANCISCO ROSENDE R. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, Universidad de Chicago. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
email: frosende@volcan.facea.puc.cl

Agradecemos los valiosos comentarios de Sergio de la Cuadra, Günther Held, Cristián Larraín, Luis Hernán Paul y Rodrigo Vergara. También agradecemos la colaboración de Miguel Robles y Paola Gallardo en la elaboración de este trabajo.

I. INTRODUCCIÓN

A mediados de los años setenta se inició en Chile un profundo proceso de reformas, con el propósito de instaurar una economía de mercado. La implementación de dichas reformas encontró sus obstáculos más difíciles en una delicada situación económica inicial y en la inexperiencia de los agentes económicos para desenvolverse sin el tutelaje gubernamental¹. Hasta entonces los incentivos pre-valetes en la organización económica estaban puestos en la negociación con las autoridades de aspectos tales como los precios que se fijarían para los bienes que producía cada sector, el nivel de protección y, eventualmente, las condiciones de financiamiento por parte de las agencias estatales.

Posiblemente fue en el sector financiero donde se hizo más ostensible la inexperiencia de los chilenos frente al funcionamiento de las reglas del mercado. En términos generales, tanto la literatura académica de la época como la falta de experiencias similares de liberalización que pudieran servir de ejemplo se combinaron para que las autoridades y analistas tuvieran la percepción de que el mercado financiero no era tan diferente de otros mercados, por lo que la liberalización de precios —en este caso, de la tasa de interés— y la asignación de derechos de propiedad serían condiciones suficientes para conseguir un eficiente mercado del crédito. La realidad posterior enseñó que el proceso de “acomodo” de la economía tras el levantamiento de los controles financieros podía ser lento. La aparición recurrente de ciclos de actividad requería definir criterios explícitos de ajuste para este sector. Era necesario analizar eventuales problemas del tipo *moral hazard* en la conducta de los depositantes, y establecer normas específicas para enfrentar el problema que plantea la existencia de “créditos relacionados” de un cierto banco o financiera a empresas de propiedad de sus dueños, etc. Más aún, en una primera etapa, la economía chilena tuvo que aprender qué niveles de tasas de interés reales eran coherentes con el buen desempeño de la economía, y en qué medidas los alejamientos de este rango indicaban la presencia de distorsiones en el funcionamiento del mercado del crédito.

Como se describe en la sección II, el proceso de reformas económicas chileno se inicia en el contexto de profundos desequilibrios macroeconómicos, los que se resumen en un cuadro cercano a la hiperinflación, junto con un sistema de precios altamente distorsionado, tras décadas de intervención estatal en la asignación de recursos. Todo ello en un contexto de altos aranceles a la importación, y una extendida red de herramientas de protección de tipo paraarancelario.

¹ Aun cuando una evaluación rigurosa de esta hipótesis requeriría de un tratamiento empírico *ad-hoc*, el que excede los objetivos de este documento, la evolución observada por diferentes indicadores de desarrollo financiero, a los que frecuentemente se hace referencia aquí, sugieren la existencia de un importante proceso de aprendizaje (*learning by doing*) por parte de los agentes que participan en dicho mercado, del tipo usualmente analizado en los estudios de crecimiento económico.

Desde otro ángulo, se puede afirmar que el mismo carácter de la actividad financiera, en cuanto consiste esencialmente en canalizar recursos hacia proyectos cuyo resultado final depende en último término de la evolución que siga la economía, hace que la inestabilidad actúe como una especie de impuesto a este tipo de actividades. En esta perspectiva, es importante mencionar que a comienzos del proceso de reformas la economía chilena no sólo se caracterizaba por una muy elevada inflación y un distorsionado sistema de precios, sino que además por un grado no despreciable de incertidumbre con respecto al futuro de las instituciones económicas, e incluso de la propia política económica².

En términos generales, es posible sostener que el desarrollo y sofisticación que observa el mercado financiero chileno a fines de los 90 es el resultado tanto del progreso alcanzado en la configuración de un ambiente de estabilidad macroeconómica, como también del aprendizaje logrado por los intermediarios y público en general, con respecto al funcionamiento de este tipo de mercados.

El objetivo del presente trabajo consiste en describir y analizar los principales hitos dentro de la política de desarrollo del mercado financiero iniciada a mediados de los 70. En particular, se hace énfasis en las dificultades que encontró este proceso, y las políticas aplicadas por la autoridad para sortearlas. Con el propósito de acotar la presentación, ésta se concentrará en el mercado financiero — bancos y financieras—, sin entrar en un análisis global del mercado de capitales. Ciertamente la trayectoria del mercado bursátil merece un análisis específico, al igual que el mercado de seguros y otros segmentos del mercado de capitales. Sin embargo, por el análisis de la evolución del sistema bancario desde el inicio de las reformas es posible describir adecuadamente los principales aspectos de lo que podría denominarse “la reforma financiera”. Por otra parte, una reforma importante, desde el punto de vista de su repercusión sobre el desarrollo del mercado financiero, cual es la reforma del sistema de pensiones, se analiza en el capítulo 11 de este volumen.

II. SITUACIÓN INICIAL

Al iniciarse el proceso de liberalización financiera a mediados de los 70, la economía chilena se caracterizaba por importantes desequilibrios macroeconómicos, junto con una participación casi exclusiva del gobierno en la actividad finan-

² De acuerdo con Fontaine (1988), sólo fue en 1975 —cuando la verificación de un drástico shock adverso en los términos de intercambio llevó a abandonar la gradualidad con que se estaba enfrentando el proceso de reformas en general, y el programa de estabilización en particular— que se adoptó una definición por parte de las autoridades políticas en orden a seguir un proceso de liberalización conducente a implementar una economía de mercado. Sin embargo, la suerte del grupo de economistas que lideraba las reformas, y en consecuencia el destino de éstas, nunca estuvo definida, como lo prueba el giro que ocurrió en el enfoque de política económica en 1984, como secuela de la “crisis de la deuda externa”.

ciera. En efecto, en 1971 el gobierno de Salvador Allende materializó el control total del proceso de intermediación y crédito de la economía, al estatizar la totalidad de la banca privada, que se añadía al Banco del Estado, el cual incluso antes de ello tenía una importante participación de mercado³.

El control estatal de la actividad financiera llevó a canalizar el crédito hacia las denominadas “empresas del área social”, conformadas por las empresas intervenidas por el gobierno. A modo de ilustración, cabe mencionar que en septiembre de 1973, cuando se da el “golpe de Estado” que derriba al régimen socialista, el 50% del crédito bancario se canalizaba al “área social”, a una tasa de interés nominal de 5%, en circunstancias de que la economía se encaminaba a una hiperinflación (Cuadro 1).

CUADRO 1
INDICADORES ECONÓMICOS 1970-1979

Año	Crecimiento PIB (%)	Inflación (%) (¹)	Cuenta Corriente (% del PIB)	Saldo Fiscal (% del PIB)(²)	Tipo de Cambio Real (1986=100)	Términos de Intercambio (1974=100)
1970	2,1	34,9	-0,9	-6,7	-	-
1971	9,0	22,1	-1,8	-15,3	-	-
1972	-1,2	163,4	-3,2	-24,5	-	-
1973	-5,6	605,9	-2,7	-30,5	-	-
1974	1,0	369,2	-0,5	-5,4	-	100,0
1975	-13,3	343,3	-6,4	-2,0	-	53,7
1976	3,2	197,9	1,4	4,0	-	58,7
1977	8,3	84,2	-3,9	0,4	57,1	54,1
1978	7,8	37,2	-6,8	1,6	68,1	53,5
1979	7,1	38,9	-5,6	4,8	70,2	59,6

(¹) Se utilizó como deflactor el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980) a partir de 1973.

(²) Superávit del Sector Público No Financiero. Superávit (+), déficit (-).

Fuente: Banco Central de Chile.

A mediados de los 70, la economía chilena mostraba un enorme déficit fiscal (del Sector Público No Financiero), el que en 1973 alcanzó a un 30,5% del PIB y, como consecuencia, una tasa de inflación que de acuerdo a los cálculos oficiales era del orden de 500%, no obstante que estimaciones privadas la situaban en torno a 1.000% en dicho año. Como resultado de la creciente inflación, los salarios reales observaron una caída superior a 50% en 1973, la que se prolongó en los años siguientes, tras la puesta en marcha de un programa de estabilización.

³ En 1973, el Banco del Estado tenía una participación del 67% de los créditos totales de la banca en moneda nacional, del 72% de los créditos en moneda extranjera, del 57% de los depósitos en moneda doméstica y del 53% de los depósitos en moneda extranjera (Cuadros 3 y 3A).

Dado el cuantioso déficit fiscal que se configuró en el período 1970-1973, las autoridades de entonces hicieron un uso intenso del impuesto inflación como mecanismo de financiamiento del fisco. Así, mientras la tasa de encaje sobre los depósitos era cercana al 100% en 1973, a las empresas públicas —que representaban a esta altura la casi totalidad de la economía— se les solicitaba que mantuvieran altos saldos de caja. De este modo se explica que en 1973 el dinero como porcentaje del producto (M1/PIB) alcanzó a un 21,8%, no obstante la alta tasa de inflación prevaleciente (Cuadro 2). Una vez que la privatización de empresas promovió un manejo más eficiente de las finanzas en éstas, dicho coeficiente cayó a 9,6% en 1974 y 8,5% en 1975. Desde luego, esta caída en el grado de monetización de la economía hacía más urgente la necesidad de equilibrar las finanzas públicas, debido a que la recaudación procedente del impuesto inflación se redujo en forma significativa.

CUADRO 2
DINERO Y SUS COMPONENTES
(% del PGB)

	C	D1	M1	D2	M2
1970	4,4	5,8	10,2	0,8	11,0
1971	7,1	9,8	16,9	0,8	17,7
1972	12,1	11,0	23,1	0,2	23,3
1973	8,4	13,5	21,8	0,1	22,0
1974	3,8	5,8	9,6	0,3	9,9

C: (Circulante): billetes y monedas en libre circulación, en poder del sector privado no financiero, menos la caja en moneda nacional del sistema financiero.

D1: Depósitos en cuenta corriente mantenidos por el sector privado en el sistema financiero, netos de canje privado.

M1: Dinero privado = C+D1.

D2: Depósitos a plazo del sector privado en el sistema bancario comercial

M2: M1+D2.

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988.

Por otro lado, este bajo nivel de monetización limitaba las posibilidades de avanzar en forma decidida en el proceso de liberalización financiera, al menos en términos de reducción de la tasa de encaje, la que en un contexto de alta inflación constituía un fuerte impuesto sobre la actividad financiera. Tanto por las necesidades de financiamiento del fisco como por la percepción de que podía ser una herramienta eficaz de política monetaria para contener el crecimiento del dinero y la inflación, las tasas de encajes se mantuvieron elevadas por varios años, como veremos a continuación.

A las dificultades que planteaba el proceso de ordenamiento macroeconómico, dado el cuadro descrito, en 1975 se añadió una caída cercana a 45% en el nivel de los términos de intercambio, todo lo cual llevó a las autoridades a modificar el programa de ajuste de tipo “gradualista” hasta entonces vigente, por una estrategia de shock. Como consecuencia de esta política, el superávit del sector público no financiero pasó de un -5,4% del PIB en 1974 a un -2,0% en 1975 y un 4,0% en 1976. El saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos evolucionó de un déficit de 6,4% del PIB en 1975 a un leve superávit en 1976. Por su parte, el PIB se contrajo en 13,3% en 1975, para iniciar en 1976 un período de rápida recuperación. La inflación cayó de un 369,2% en 1974 a 343,3% en 1975 y 197,9% en 1976 (Cuadro 1).

Es obvio que en un contexto macroeconómico como el descrito resultaría altamente complejo el logro de un mercado financiero eficiente y estable. Contra este propósito conspiraban el bajo nivel de monetización inicial de la economía y la falta de familiaridad de los agentes económicos con el manejo de “variables de precio”⁴ en el mercado financiero, como en lo relativo a la administración de riesgo.

CUADRO 3
COLOCACIONES DE LA BANCA COMERCIAL Y BANCO DEL ESTADO
(En porcentajes)

	Moneda Corriente			Moneda Extranjera		
	Bancos Comerciales	Banco del Estado	Total	Bancos Comerciales	Banco del Estado	Total
1970	48,1	51,9	100,0	43,8	56,2	100,0
1971	39,3	60,7	100,0	25,3	74,7	100,0
1972	35,6	64,4	100,0	15,2	84,8	100,0
1973	33,3	66,7	100,0	27,8	72,2	100,0
1974	39,8	60,2	100,0	41,6	58,4	100,0

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales.

⁴ Como quedó en evidencia en la segunda mitad de los 80, la economía chilena tuvo que atravesar por un duro camino hasta lograr un grado de aprendizaje significativo en lo que se refiere a la administración de las variables mencionadas. Más adelante se examina con detalle esta transición.

CUADRO 3A
 DEPÓSITOS DE LA BANCA COMERCIAL Y BANCO DEL ESTADO
 (En porcentajes)

	Moneda Corriente			Moneda Extranjera		
	Bancos Comerciales	Banco del Estado	Total	Bancos Comerciales	Banco del Estado	Total
1970	53,6	46,4	100,0	80,5	19,5	100,0
1971	51,2	48,8	100,0	72,0	28,0	100,0
1972	44,5	55,5	100,0	62,2	37,8	100,0
1973	43,3	56,7	100,0	47,5	52,5	100,0
1974	48,5	51,5	100,0	56,5	43,5	100,0

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales.

III. SE INICIA LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

III. 1. El contexto de esta reforma

Dentro del espíritu del proceso de reformas económicas iniciado a mediados de los 70, era evidente que la liberalización de las tasas de interés, junto con la eliminación de criterios de selectividad en la asignación del crédito, eran aspectos esenciales del mismo. Cabe mencionar que en dicha época alcanzaron una importante influencia los trabajos de McKinnon⁵ y Shaw⁶, en los que se destacan los costos de la “represión financiera” sobre el funcionamiento de las economías. En particular, parece haber alcanzado una importante influencia entre los economistas el planteamiento de McKinnon en torno a las virtudes, y en particular el liderazgo que podría tener el desarrollo del mercado financiero sobre el conjunto de reformas en marcha. En sus propias palabras: “Una vez puesto en su lugar el perno monetario, síguense, de manera natural, las estrategias adecuadas para liberalizar el comercio exterior y racionalizar la política de impuestos y gastos”⁷.

Los criterios esenciales detrás de la política financiera eran los mismos que sustentaban la liberalización de cualquier otro mercado: la liberalización del precio —en este caso, la tasa de interés— permitiría una asignación eficiente de recursos, mientras que la libre entrada y salida de los privados era una condición

⁵ R. McKinnon (1973).

⁶ E. Shaw (1973).

⁷ McKinnon, *op. cit.*, p. 4.

necesaria para el buen funcionamiento del mercado. Por su parte, el gobierno debía establecer el marco institucional dentro del cual se desarrollarían los contratos financieros y mantenerse tan al margen como fuese posible de la operatoria del mercado.

Las discusiones más importantes en los inicios de este proceso estuvieron relacionadas con el tipo de instituciones que configurarían el mercado financiero. No obstante que inicialmente existiera una cierta segmentación del mercado financiero, al establecerse en la ley de bancos la figura de una “banca comercial”, “una banca de desarrollo”, que trajo consigo los “bancos de fomento”, y las “financieras”, la legislación fue evolucionando hacia un esquema del tipo “multibanca”.

En el plano regulatorio, desde el inicio del proceso de liberalización del mercado financiero se percibe una cierta tensión entre “liberalizar” y “regular”, como consecuencia del hecho de que la filosofía del modelo económico en implementación suponía una activa presencia del mercado en la asignación de recursos, en un marco de precios libres, donde la gestión del gobierno se orientaba por el “principio de subsidiariedad”, lo que en este caso implicaba básicamente definir un marco regulatorio adecuado. Sin embargo, este enfoque de política sufre sus primeras dificultades con la liberalización de las tasas de interés, lo que lleva esta variable a niveles extraordinariamente elevados en términos reales. En este contexto se plantea la discusión en torno a si es posible dejar que el mercado sostenga tales niveles o, en su defecto, que las autoridades intervengan determinando tasas de interés reales positivas, pero coherentes con el normal funcionamiento de la economía. La definición de una estrategia de política no parece haber sido de fácil solución al interior del equipo económico, por cuanto tras la primera liberalización de tasas se volvió a fijarlas por un período, para más tarde proceder a la liberalización definitiva.

Otro aspecto que refleja la tensión que hubo entre el objetivo de lograr un mercado financiero libre y eficiente, y la necesidad de establecer un cierto marco regulatorio, se evidenció en el tratamiento del tema del “seguro de depósitos”. El planteamiento de las autoridades fue que si el mercado financiero era libre y privado, no correspondía que se otorgara una garantía estatal sobre los depósitos. No obstante, la reiteración de episodios en los que las autoridades debieron comprometer recursos para permitir que entidades financieras en dificultades pudieran honrar sus deudas contribuyó a alimentar la tensión entre el rol regulatorio de la autoridad y el objetivo de consolidar un mercado financiero libre y privado. La discusión relativa al vínculo que debe darse entre el tipo de obligaciones que contraen los intermediarios financieros, esencialmente los bancos, y la regulación coherente con ello, no se plantea sino hasta después de la crisis financiera de comienzos de los 80. Retornaremos luego sobre este tema.

Un punto adicional para mencionar con respecto al entorno dentro del cual se desarrolló el proceso de liberalización del mercado financiero, y su implicancia sobre el tema de la experiencia antes mencionado, se refiere al hecho de que a comienzos de los 70, cuando se inicia el proceso de reformas chileno, el cuadro dominante en los mercados financieros del mundo era de un alto grado de inter-

vención de las autoridades en el funcionamiento de éstos, lo que se manifestaba, por ejemplo, en controles sobre las tasas de interés, y a menudo sobre la asignación del crédito. En este sentido, la inexperiencia a la que hemos hecho mención antes en relación a la mecánica de funcionamiento del mercado financiero no era una característica exclusiva del caso chileno, sino que más bien representaba un rasgo propio del área. Desde luego, la situación prevaleciente a fines de los 90 es sustancialmente distinta.

III. 2. Implementación de la reforma financiera

En marzo de 1974, el Ministerio de Planificación⁸, presentó a la opinión pública el siguiente conjunto de medidas conducentes a lograr la liberalización y desarrollo del mercado financiero⁹.

1. Dejar al acuerdo de las partes la determinación de todas las tasas de interés, con la excepción de la tasa nominal a menos de un año.
2. Abandonar el control administrativo del crédito y reducir los encajes a niveles moderados.
3. Permitir la reajustabilidad de todos los instrumentos financieros de mediano y largo plazo.
4. Reformar la ley tributaria y de crédito, con el propósito de establecer que sólo constituye "interés" la parte del pago recibido por un depósito que excede el capital reajustado.
5. Permitir, tanto a los bancos hipotecarios como a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP), dedicarse a la intermediación de créditos de largo plazo para cualquier fin y usando cualquier instrumento de largo plazo.
6. El gobierno subsidiaría a las AAP, las que tenían la mayor parte de su cartera comprometida a bajas tasas de interés, con el fin de evitar su quiebra.
7. Autorizar a todos los bancos y AAP a conceder créditos de consumo.
8. Terminar con la fijación de primas de seguros
9. Reformar la previsión, tendiendo hacia un sistema de capitalización individual.
10. Fomentar la competencia en el mercado de capitales.
11. Reformar los requisitos de emisión de valores, para asegurar la entrega del máximo de información al inversionista.

En la primera etapa del proceso de reformas, el gobierno concentró sus esfuerzos en la eliminación del control selectivo del crédito y en la devolución de las empresas intervenidas al sector privado. Como se señaló, el retorno de las em-

⁸ Entonces denominado Odeplán.

⁹ Una descripción detallada de las medidas adoptadas por la autoridad con el propósito de desarrollar el mercado financiero se encuentra en Valdés (1992).

presas a manos privadas elevó la eficiencia en la gestión de las mismas, lo que en el corto plazo se tradujo en una fuerte caída en la demanda por liquidez de la economía, que se manifestó en la contracción del coeficiente M1/PIB desde un 22% en 1973 a un 9% en 1974.

No obstante la voluntad de las autoridades en orden a avanzar en la liberalización financiera, la necesidad de enfrentar un proceso de ordenamiento de las cuentas fiscales en el contexto de un severo shock adverso de términos de intercambio en 1975 —la caída más violenta en ese campo que había enfrentado la economía chilena desde la Gran Depresión de los años 30— llevó a mantener un intenso uso del impuesto inflación como fuente de financiamiento fiscal. Ello se tradujo en la mantención de altas tasas de encaje sobre los depósitos (Cuadro 4) por un período prolongado.

Es importante realizar algunas precisiones con respecto al listado de medidas expuesto. Por un lado, la libertad de tasas de interés quedó limitada para el caso de las operaciones entre particulares a menos de un año, en tanto se prohibía que la tasa pactada superara en 50% la tasa media fijada por el Banco Central o, en su defecto, la determinada por la Superintendencia de Bancos, a base de lo observado en el mercado. Por otro lado, se autorizó la creación de “sociedades financieras”, entidades cuya orientación era captar depósitos del público y otorgar préstamos de corto plazo. Estas entidades tenían libertad para establecer la tasa de interés en sus operaciones de corto plazo.

Como resultado de la libertad de determinar las tasas de interés de corto plazo y la débil regulación que enfrentaban, estas entidades observaron un fuerte crecimiento en los años siguientes. Este rápido crecimiento, en un contexto donde prevalecía en el público la impresión de que las autoridades se encontraban comprometidas con la solvencia del sistema financiero, sin que éste contara con un marco regulatorio adecuado, llevó a frecuentes quiebras de este tipo de sociedades, constituyéndose en una fuente de inestabilidad, tanto para el sector como para la economía en su conjunto.

Como se señaló, aun después del inicio del proceso de reformas las tasas de encajes sobre los depósitos bancarios se mantuvieron elevadas, lo que contribuyó a mantener altos *spreads* entre las tasas “activa” y “pasiva” (Cuadro 6). La explicación de esta lenta caída en los encajes parece estar en la necesidad de recaudar el impuesto inflación por un lado, y por el otro, en las dificultades que encontraba el Banco Central para restringir el crecimiento de la oferta de pasivos financieros líquidos, como resultado de la importante presencia de las “financieras” en este proceso.

Casi dos años después de la dictación del conjunto de medidas antes mencionado, fueron eliminados los límites cuantitativos del crecimiento del crédito del sistema bancario. La demora en abandonar esta restricción se explica esencialmente por las dificultades macroeconómicas que enfrentaba el país. Por un lado, el Banco Central tenía problemas para controlar la oferta de dinero, como consecuencia del importante rol que asumieron las “financieras”—tanto formales como “infor-

CUADRO 4
TASAS DE ENCAJE 1969 - 1974
(En porcentajes)

	Desde 1/02/69		Desde 1/1/70		Desde 1/5/71		Desde 1/12/71		Desde 1/9/72		Desde 1/8/73		Desde 1/10/74	
	Desde	Desde	Stgo.	Resto	Stgo.	Resto	Stgo.	Resto	Stgo.	Resto	Stgo.	Resto	Stgo.	Resto
	1/05/70	1/01/70	Valpo.	pais	Valpo.	pais	Valpo.	pais	Valpo.	Pais	Valpo.	pais	Valpo.	pais
Moneda corriente														
Depósitos a la vista														
Tasa básica	51	49	49	20	49	20	62	20	83	20	90	20	80	100
Sobretasa	75	75	75	-	75	-	75	-	75	-	90	20	95	80
Ahorro vista														
(Banco del Estado)	-	-	-	-	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Depósitos a plazo														
Tasa única	18	18	18	8	18	8	18	8	18	8	18	8	40	8
Sobretasa	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ahorro plazo														
(Banco del Estado)	-	-	-	-	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Moneda extranjera														
Depósitos a la vista														
Tasa básica	-	-	-	-	-	-	20	20	20	20	20	20	20	20
Depósitos a plazo	-	-	-	-	-	-	8	8	8	8	8	8	8	8
Tasa única	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Banco Central de Chile, Memorias 1970-1974.

CUADRO 5
TASAS DE INTERÉS Y ENTRADA DE CAPITALES

Año	Crecimiento PIB (%)	Tasa interés real cobrada 90-365 días	Tasa interés real pagada 90-365 días	Flujo neto de capitales (% del PIB)
1977	8,3	-	15,5	4,3
1978	7,8	-	17,5	12,6
1979	7,1	22,9	14,4	10,8
1980	7,7	15,3	8,4	11,5
1981	6,7	14,5	13,1	14,4
1982	-13,4	16,9	12,0	5,0

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales.

TASAS DE ENCAJE 1976-1980
(En porcentajes)

Período	Depósitos a la vista	Depósitos a plazo 30 - 89 días	Depósitos a plazo 90 días - 1 año
Mayo 76 - diciembre 77			
Tasas iniciales	85	55	55
Tasas finales	59	20	8
Enero 78 - julio 78			
Tasas iniciales	59	20	8
Tasas finales	42	20	8
Agosto 78 - marzo 79		Sin cambios	
Abril 79 - diciembre 79			
Tasas iniciales	42	19	8
Tasas finales	42	8	8
Enero 80 - diciembre 80			
Tasas iniciales	21	7	7
Tasas finales	10	4	4

Fuente: En De la Cuadra y Valdés (1992), Banco Central de Chile.

COLOCACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO*

Año	En moneda nacional (Mill. de \$)	En moneda extranjera (Mill. de US\$)	Millones de \$ 1977	Total % del PIB
1978	84.690	2.265	103.407	32,08
1979	165.703	2.257	184.354	32,34
1980	336.888	5.747	384.378	52,17
1981	530.470	7.948	596.150	66,01
1982	547.543	6.354	600.050	70,29
1983	677.023	4.761	716.366	67,54
1984	1.013.477	3.762	1.044.565	73,09

* Incluye al Sistema Bancario Comercial, Sociedades Financieras y Banco de Fomento.

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales.

CUADRO 6

TASAS DE INTERÉS REAJUSTABLES EFECTIVAS PAGADAS POR LOS BANCOS EN OPERACIONES DE 90 A 365 DÍAS

MESES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Enero		12,7	19,5	18,1	12,6	6,0	13,5	12,5	6,9	10,8	5,9	3,6	4,3	5,3	10,6	6,2	4,5	6,2	6,6	5,9	6,8	6,9
Febrero		12,8	19,5	19,8	13,1	9,7	15,8	9,6	8,3	7,8	5,4	3,5	4,3	5,5	11,8	6,1	4,8	6,3	6,7	5,9	6,7	6,8
Marzo		13,5	19,3	16,6	13,1	12,4	14,7	8,3	7,5	7,8	5,1	3,8	4,2	5,7	13,3	5,7	5,5	6,4	6,6	5,9	6,6	6,6
Abril		13,7	15,9	18,1	9,4	16,1	16,0	8,6	5,4	9,1	4,6	3,9	4,1	5,7	11,7	5,5	5,1	6,4	6,6	5,9	6,9	6,5
Mayo		14,7	17,0	17,4	7,3	10,3	20,7	8,2	7,0	10,2	4,4	4,0	4,1	5,8	11,0	5,5	5,0	6,6	6,6	5,9	7,2	6,5
Junio		16,3	16,8	17,9	7,0	18,1	15,6	8,3	7,9	8,7	3,9	4,4	4,5	6,3	9,5	5,3	5,0	6,4	6,5	5,5	7,2	6,3
Julio		16,2	16,8	15,1	6,9	14,9	15,0	8,7	8,0	7,6	3,6	4,3	4,9	6,7	9,2	5,2	4,9	6,7	6,4	5,4	7,1	6,4
Agosto	10,2	16,6	17,0	10,8	6,3	17,9	10,0	6,8	8,1	7,9	3,4	4,3	4,7	6,9	8,8	5,3	5,2	6,5	6,3	5,4	7,0	6,3
Setiembre	11,4	16,6	17,0	10,1	6,8	18,2	7,3	5,1	11,0	7,7	3,3	4,8	5,1	7,5	8,5	5,3	5,6	6,4	6,3	5,3	7,0	6,2
Octubre	11,8	17,0	17,0	9,2	6,3	14,1	5,7	5,3	9,1	7,4	3,1	5,1	5,0	8,6	7,3	5,3	5,4	6,3	6,1	5,7	7,1	6,2
Noviembre	12,4	18,0	17,5	8,9	5,9	12,8	5,5	5,2	7,5	6,9	3,3	4,8	4,7	8,6	5,9	5,0	6,0	6,3	6,0	6,5	7,0	6,2
Diciembre	12,4	18,3	17,5	11,7	6,3	7,4	5,9	6,1	14,7	6,2	3,5	4,5	5,0	8,8	6,0	4,8	6,0	6,4	5,9	6,9	6,8	6,5

TASAS DE INTERÉS REAJUSTABLES EFECTIVAS COBRADAS POR LOS BANCOS EN OPERACIONES DE 90 A 365 DÍAS

MESES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Enero				25,0	19,2	12,2	19,7	10,0	8,4	9,9	9,0	6,9	7,3	8,1	13,6	9,2	7,7	9,0	9,4	8,8	9,2	9,2
Febrero				22,4	18,2	11,9	16,1	12,2	9,0	9,3	8,6	6,9	7,4	8,2	14,9	9,2	7,6	9,1	9,7	8,7	9,1	9,0
Marzo				26,1	18,6	13,0	16,2	11,4	7,9	9,2	8,5	6,8	7,3	8,4	16,5	8,8	8,3	9,0	9,6	8,7	9,0	9,1
Abril				25,9	16,8	14,2	19,3	9,5	8,3	9,4	8,3	7,0	7,0	8,3	15,3	8,4	8,2	9,1	9,4	8,7	9,4	8,9
Mayo				26,2	16,6	14,8	21,0	9,2	7,6	9,7	4,9	7,1	7,5	8,6	15,1	8,8	8,0	9,3	9,5	8,6	9,6	8,9
Junio				27,0	14,6	14,8	20,5	10,5	8,3	9,2	7,6	7,0	7,5	8,8	14,0	8,8	7,8	9,1	9,5	8,3	9,6	8,7
Julio				24,7	14,4	14,4	23,2	9,3	8,7	9,7	7,6	7,2	8,4	9,0	13,3	8,2	8,0	9,6	9,2	8,2	9,5	8,7
Agosto				17,1	13,7	13,3	19,0	9,7	9,1	10,0	7,2	7,4	8,0	9,4	12,7	8,5	8,0	9,3	9,3	8,0	9,3	8,7
Setiembre				22,4	12,8	13,7	14,6	9,3	10,1	9,6	6,9	7,5	7,5	9,9	13,1	8,1	8,2	9,3	9,1	8,0	9,4	8,5
Octubre				20,9	13,2	17,2	13,3	9,0	10,2	9,3	6,8	8,0	7,9	11,1	11,7	8,1	8,3	9,3	9,0	8,4	9,5	8,5
Noviembre				20,0	12,9	18,7	10,8	9,7	9,6	9,0	7,0	7,9	8,0	11,5	10,0	8,0	8,8	9,4	8,8	8,9	9,3	8,5
Diciembre				18,1	13,3	16,0	10,4	8,2	10,4	8,9	6,6	7,5	7,7	11,7	9,2	7,7	8,8	9,3	8,8	9,2	9,2	8,7

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales

males” — dentro del mercado. Por el otro, las dificultades fiscales, en el contexto de una fuerte caída en la actividad hicieron necesario mantener un uso intenso del “impuesto inflación” como medio de financiamiento, tal como se indicó anteriormente. La combinación de ambos factores conspiró contra la liberalización del crecimiento del crédito bancario antes de abril de 1976¹⁰.

Un aspecto importante dentro del desarrollo del mercado financiero chileno fue la introducción de mecanismos de indexación en los contratos financieros. Éstos comenzaron a utilizarse a mediados de los 60 en las operaciones de crédito hipotecario. A partir de 1974, este tipo de cláusula quedó abierta a las demás operaciones financieras a más de un año. Finalmente, en 1976 se modificó este plazo, permitiéndose la reajustabilidad, de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC¹¹), de todas las operaciones a más de 90 días. Dada la larga historia inflacionaria de la economía chilena, este tipo de mecanismo de indexación tuvo una gran importancia en el crecimiento experimentado por el ahorro financiero desde el inicio de las reformas.

IV. EL PROBLEMA DE LAS ALTAS TASAS DE INTERÉS REALES

Como se señaló, el proceso de liberalización de tasas de interés no fue sencillo ni lineal. En efecto, a mediados de 1974 se liberalizó la tasa de interés sobre los depósitos, en tanto se mantuvo controlada la tasa de colocación, la que se liberalizó casi un año después. Esta estrategia tenía por objetivo estimular el crecimiento del ahorro financiero, en un contexto donde los altos encajes favorecían la recaudación de recursos por parte del Banco Central. Por otro lado, la prolongación del control estatal sobre la tasa de interés de colocación no sólo ayudaba a contener la expansión del crédito, sino que además involucraba el supuesto de que ello permitiría acotar la inestabilidad financiera prevaleciente, dado el contexto de alta inflación y deterioro del escenario externo entonces dominante. Contra la liberalización de la tasa de interés de corto plazo conspiraba el temor de las autoridades de que ésta pudiera alcanzar niveles peligrosamente altos, desde el punto de vista del funcionamiento de la economía. De hecho, cuando finalmente se liberaliza la tasa de colocación a 30 días, en mayo de 1975, “saltó” violentamente de un nivel real cercano a 0% a 246% real¹². La mantención de este escenario de turbulencia financiera llevó a que pocos meses después se volvieran a fijar las tasas de interés de corto plazo, tanto para captación como para colocación. Sin embar-

¹⁰ Sobre la secuencia de medidas que se adoptaron en este ámbito hasta que se materializó la liberalización de límites al crecimiento del crédito bancario, véase S. De la Cuadra y S. Valdés (1992).

¹¹ La unidad de cuenta en torno a la cual se estructuraron los contratos financieros de mediano y largo plazo fue la Unidad de Fomento (UF). Ésta refleja diariamente la variación del IPC en el mes previo.

¹² De la Cuadra y Valdés, *op. cit.*, p. 15.

go, una vez que se dispararon las principales dificultades macroeconómicas de corto plazo¹³, se liberalizaron ambas tasas.

Una característica del período que siguió a la liberalización de las tasas de interés en Chile fue el alto nivel observado por dicha variable. Ello, no obstante la verificación de altas tasas de crecimiento del producto, en un contexto de ordenamiento de las cuentas externas e inflación declinante (Cuadros 5 y 6).

Se han planteado diversas interpretaciones para explicar el alto nivel observado por las tasas de interés real en el período, las que no son necesariamente excluyentes entre sí. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- a) Altos costos de intermediación¹⁴. Éstos se originarían en las altas tasas de encaje sobre los depósitos, en un contexto inflacionario. Este cuadro presionaba al alza del *spread* bancario, lo que en parte explicaba el alto nivel de la tasa de colocación. Ciertamente esta hipótesis no pretende explicar el nivel persistentemente elevado de la tasa real de interés, sino más bien la situación prevaleciente en un determinado período, la que se vincula con la etapa inicial del proceso de liberalización. Las razones del alto nivel de la tasa de encaje fueron mencionadas anteriormente.
- b) Aumento del ingreso permanente tras la implementación de un conjunto importante de reformas económicas¹⁵. De acuerdo con esta hipótesis, la percepción de que dichas reformas incrementaban las perspectivas de crecimiento del país habría llevado a un aumento del consumo y la inversión, lo que presionaba sobre las tasas de interés y la cuenta corriente. Considerada aisladamente, esta interpretación resulta algo ingenua. Sin embargo, adquiere más fuerza al combinarse con otras interpretaciones, como veremos luego.
- c) Demanda “falsa” por crédito¹⁶. Esta hipótesis, propuesta por Arnold Harberger, plantea que un número importante de las empresas privatizadas durante este período generaron una demanda por crédito, la que se originaba en la percepción de sus nuevos dueños de que en algún futuro cercano serían rentables, sin realmente serlo, dados los cambios estructurales experimentados por la economía chilena¹⁷. A juicio de Harberger, la prolongación y acumulación de una demanda de crédito por parte de estas empresas no

¹³ Cabe recordar que 1975 fue el año más complejo desde el punto de vista de las dificultades de balanza de pagos, desde el inicio del proceso de reformas. Sin embargo, como consecuencia de la severidad del shock macroeconómico utilizado para corregir el desequilibrio en las cuentas externas, en 1976 la economía chilena registró un pequeño superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

¹⁴ Sjaastad y Cortés (1978).

¹⁵ E Rosende y R. Toso (1984).

¹⁶ A. C. Harberger (1984).

¹⁷ Especialmente en lo que se refiere al grado de apertura de ésta.

viables fue un determinante de importancia de la crisis financiera de comienzos de los 80.

Un matiz de esta hipótesis surge al suponer que una parte importante de la presión sobre las tasas de interés se originó en la percepción de que las tasas de interés no podían conservar mucho tiempo los niveles extraordinariamente elevados que registraban, y que por lo tanto debían caer en un futuro próximo. Esta misma expectativa llevó a arrastrar esta demanda a los períodos siguientes, para finalmente transformarse en una “bola de nieve”, como resultado del alto nivel de endeudamiento que habían acumulado las empresas.

En términos de la gestación de los problemas del sector financiero, esta hipótesis no es incompatible con la hipótesis de un aumento del ingreso permanente planteada en el punto b), en cuanto dicha percepción habría sido la fuerza que empujó a las empresas a contratar deuda para iniciar nuevos proyectos. En esta perspectiva, no puede ignorarse que el precio de los activos experimentó un fuerte crecimiento en el período previo a la crisis financiera de 1982-83, como lo indica el índice de precios de acciones en el Cuadro 7, lo que estimuló el endeudamiento de las empresas y de las personas.

- d) Problema de riesgo moral (*moral hazard*). Se habría planteado un problema de esta clase como consecuencia del respaldo oficial a los acreedores del Banco Osorno y la Unión, el cual fue intervenido a comienzos de 1977. Este banco registró problemas de insolvencia, los que se habrían originado en la quiebra de una financiera vinculada patrimonialmente con el banco. Como consecuencia de este episodio, el Banco Central estableció una garantía a los depósitos, tanto de bancos como financieras. Esta garantía era gratuita y estaba limitada a un cierto monto. Sin embargo, es evidente que la señal entregada con motivo de lo ocurrido planteaba serias dudas con respecto a una eventual asignación de pérdidas a los acreedores bancarios en episodios similares que pudieran presentarse en el futuro¹⁸.

En este escenario, se planteaba un cuadro clásico de *moral hazard*, puesto que la variable riesgo de la cartera bancaria era esencialmente un “problema del gobierno”, por lo que la misión de los privados consistía simplemente en maximizar el retorno que ofrecían las diferentes instituciones financieras. Dada esta condición, se configuraba un sesgo al alza en las tasas de interés, por cuanto el nivel de ellas estaría esencialmente determinado por las instituciones “más arriesgadas”¹⁹.

Este problema de riesgo en la cartera de los bancos se acentuó en la segunda parte de los 70 como consecuencia del desarrollo de importantes

¹⁸ La importancia de este episodio en la evolución exhibida posteriormente por el sistema financiero ha sido subrayada por D. Wisecarver (1983) y F. Rosende (1984).

¹⁹ Al respecto véase F. Rosende y R. Vergara (1986).

CUADRO 7

 ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS DE ACCIONES
 (Variación % real últimos 12 meses)

MESSES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Enero	18,5	44,6	115,8	61,6	45,5	33,6	-31,6	-31,1	-21,2	-11,1	42,2	116,00	5,2	15,4	33,7	19,4	70,00	8,5	29,5	15,7	-1,5	
Febrero	65,1	30,8	172,1	36,6	47,5	18,1	-25,3	-36,8	0,2	-21,6	44,3	95,2	9,2	24,1	28,0	39,0	49,6	8,8	32,9	4,7	-2,5	
Marzo	77,9	44,5	223,7	12,1	76,6	-3,5	-25,0	-33,3	-5,3	-19,4	66,0	68,1	13,1	25,4	35,3	39,6	51,9	-8,7	28,5	10,3	-1,7	
Abril	130,6	56,1	203,8	8,8	95,2	-13,1	-27,1	-34,1	2,4	-13,1	53,2	53,5	9,2	44,1	23,3	54,6	48,1	-17,1	30,6	20,7	-7,5	
Mayo	166,3	92,5	162,4	2,5	112,1	-19,0	-27,9	-35,4	7,4	-14,8	57,4	40,3	9,4	58,7	11,1	58,7	53,1	-21,4	40,8	28,1	-13,0	
Junio	149,8	133,6	108,4	1,4	146,3	-31,8	-23,4	-43,1	21,3	-11,9	59,9	35,9	16,9	37,7	19,8	69,0	39,6	-16,1	41,2	25,3	-17,00	
Julio	198,8	128,9	55,4	3,7	141,8	-34,0	-20,0	-41,0	16,5	-3,4	65,9	37,1	13,3	22,2	19,3	98,1	25,3	-13,0	30,4	33,8	-16,2	
Agosto	131,4	99,7	57,9	7,7	114,4	-31,9	-21,4	-38,1	12,0	-3,6	73,7	53,5	2,9	15,6	25,2	112,2	10,5	-8,4	34,6	22,3	-15,8	
Setiembre	91,5	83,0	55,1	14,6	110,2	-35,1	-16,0	-39,6	5,3	-1,2	77,4	70,8	-6,5	5,7	28,6	149,8	-8,1	-2,4	43,9	10,4	-13,9	
Octubre	14,9	78,4	63,6	35,3	67,7	-34,3	-17,6	-37,8	0,4	18,8	61,9	58,0	-4,3	25,7	6,0	179,9	-14,3	2,7	57,5	-0,8	-12,5	
Noviembre	10,4	87,9	78,7	35,9	52,7	-32,5	-24,1	-32,7	-6,3	29,5	67,5	29,0	12,6	34,2	7,9	125,7	-3,1	6,5	58,0	-7,9		
Diciembre	19,3	106,9	65,8	46,0	43,9	-32,0	-26,0	-31,7	-8,8	37,8	89,7	11,5	19,5	30,8	25,0	83,2	-2,2	19,9	39,8	-4,2		

Fuente: Banco Central de Chile, Boletines mensuales.

grupos económicos, lo que trajo consigo problemas de concentración de riesgo y cartera relacionada, factores que tuvieron un papel protagónico en la crisis financiera de comienzos de los 80.

En otras palabras, las actuaciones de la autoridad, expresadas en anuncios de políticas que eran temporalmente inconsistentes, no sólo desincentivaron el desarrollo de mecanismos privados de supervisión bancaria, sino que parece haber promovido directamente un aumento importante en el riesgo de la cartera de los bancos.

- e) Dado lo expuesto en el punto d), parece evidente que la legislación financiera vigente en Chile durante la segunda mitad de los 70 y comienzos de los 80 fue deficiente. Ello por cuanto el grado de conocimiento que tenían las autoridades de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) con respecto a la calidad de la cartera de los bancos, así como de los problemas de cartera relacionada, era claramente insatisfactorio²⁰. En particular, considerando la garantía estatal sobre los depósitos.

V. LA CRISIS FINANCIERA DE LOS 80

V. 1. El entorno macroeconómico

A partir de 1977 comienza un proceso de rápido crecimiento del endeudamiento externo, lo que contribuyó a incrementar la intermediación financiera (Cuadro 5). Este proceso se originó en diversos factores. Por un lado, era inevitable que la materialización de la reasignación de recursos inducida por la política económica iba a requerir de nuevas inversiones y financiamientos para las mismas, lo que parecía complejo de lograr con recursos domésticos a causa de la baja tasa de ahorro interna. En este sentido, era razonable esperar que el mismo proceso de transformación estructural en marcha iba a demandar un mayor aporte del financiamiento externo. Por otro lado, la combinación de bajas tasas de interés reales en los principales centros financieros, muy especialmente en los Estados Unidos, creaba un incentivo natural al influjo de capitales hacia una economía como la chilena, la que no sólo ofrecía muy altas tasas de interés, sino que había probado su voluntad de sostener un profundo proceso de reformas conducentes a elevar la eficiencia global, por la severidad y energía con la que se enfrentó el shock de

²⁰ En Sanhueza (1999) se presenta evidencia de que el tamaño de la "cartera vencida" de los bancos no fue un buen predictor de las dificultades reales de cartera de éstos, lo que se reflejó en la magnitud de la transferencia de recursos que debió realizar el Banco Central como parte de su programa de rescate.

términos de intercambio de 1975, en un contexto de severas dificultades de acceso al financiamiento externo²¹.

A esta situación cabe añadir la puesta en marcha de un proceso de liberalización financiera en los Estados Unidos a fines de la década de los 70, lo que promovió un fuerte influjo de capitales hacia las economías latinoamericanas²². Finalmente, no puede desconocerse que durante este período las autoridades estimularon, directa e indirectamente, el uso del financiamiento externo. Uno de los mecanismos que parece haber influido en forma más importante sobre la decisión de contratar créditos externos por parte de los residentes fue la implementación de una política de devaluación preanunciada ("tablita"), la que concluyó en 1979 con la fijación del tipo de cambio nominal en \$ 39 por dólar²³. La combinación de un tipo de cambio fijado, en un contexto de abundante liquidez en los mercados financieros internacionales, contribuyó a generar una fuerte expansión del gasto interno²⁴, financiado con recursos externos, lo que alimentó la inflación de precios de activos antes mencionada.

A comienzos de los 80, la economía chilena recibió los primeros impactos del severo cambio en la orientación de la política monetaria de los Estados Unidos introducido por Paul Volcker un año y medio antes. Como consecuencia de la decisión de la Reserva Federal de reducir la tasa de inflación, que a fines de los 70 se ubicaba en torno al 15%, la tasa de interés real subió violentamente en la economía norteamericana, al pasar de niveles cercanos al 0% a alrededor de 10%. Para una economía como la chilena, con un alto déficit en cuenta corriente, el incremento de la tasa de interés internacional representó un severo golpe. Por otro lado, la combinación de una caída en los niveles de actividad de las economías industrializadas, en el marco de una importante apreciación del dólar frente a las principales monedas de reserva, contribuyó a una fuerte caída en el nivel de los términos de intercambio, la que en 1981 alcanzó a alrededor de 8% (Cuadro 8).

En el plano interno, la economía chilena observó un fuerte crecimiento del gasto interno a fines de los 70, no obstante el alto nivel de tasas de interés reales prevaleciente. Como se señaló anteriormente, son diversas las interpretaciones de la situación descrita, sin embargo, cabe mencionar la influencia que parece haber jugado en esta situación el comportamiento observado por la riqueza financiera del sector privado. En particular, es importante mencionar el fuerte crecimiento

²¹ La situación política chilena fue un obstáculo para el acceso a recursos de organismos multilaterales, como también a préstamos de gobiernos.

²² Como se indica en Valdés (1989), esta liberalización tuvo una serie de deficiencias en su implementación, lo que llevó a que se originara una abundante oferta de crédito para las economías en desarrollo a fines de los 70 y comienzos de los 80, y eso contribuyó a la gestación de la crisis de endeudamiento que irrumpe a comienzos de los 80.

²³ Sobre la influencia de la política cambiaria en la contratación de deuda externa, véase F. Rosende (1992).

²⁴ En este sentido la experiencia chilena de la segunda parte de los 70 apoyaría la validez de la "crítica de Walters". Al respecto véase Rosende (1992), *op. cit.*

experimentado por el índice de precios de acciones en este período, el que acumuló un crecimiento promedio de 56,4% real entre 1976 y 1980 (Cuadro 7). Cualquiera fuese la causa última de este alto crecimiento, es evidente que era anormal, y podía perjudicar la fortaleza del sistema financiero en tanto se tratase de una “burbuja”²⁵, expuesta a ser “pinchada” por cualquier cambio macroeconómico adverso. En particular, considerando que parte importante del crecimiento experimentado por el ahorro financiero en dicho período se sustentó en una estimación de riqueza y precio de activos, como la que evidenciaba el comportamiento del índice de precios de las acciones. Queda abierta la interrogante con respecto a la forma en que podría haberse ajustado la economía a un cuadro de precios relativos altamente desalineados —altas tasas de interés y bajo tipo de cambio²⁶— en ausencia del violento shock externo de comienzos de década.

CUADRO 8
INDICADORES ECONÓMICOS 1980-1989

Año	Crecimiento PIB (%)	Inflación (%)	Cuenta Corriente (% del PIB)	Saldo Fiscal* (% del PIB)	Tipo de Cambio Real (1986=100)	Términos de Intercambio (1986=100)
1980	7,7	31,2	-7,1	6,1	60,8	132,7
1981	6,7	9,5	-14,5	0,8	52,9	122,3
1982	-13,4	20,7	-9,0	-3,4	59,0	112,1
1983	-3,5	23,1	-5,5	-3,0	70,8	114,3
1984	6,1	23,0	-10,8	-4,3	74,0	107,6
1985	3,5	26,4	-8,6	-2,6	90,9	99,9
1986	5,6	17,4	-6,7	-2,1	100,0	100,0
1987	6,6	21,5	-3,6	-0,2	104,3	109,8
1988	7,3	12,7	-1,0	0,2	111,2	125,9
1989	10,6	21,4	-2,5	1,3	108,6	124,3

* Superávit Sector Público No Financiero.

Fuente: Banco Central de Chile.

²⁵ En Arellano (1983) se plantea que una de las causas principales de la crisis financiera fue el “triumfalismo” de las autoridades, la que habría promovido un gasto excesivo en los agentes económicos y expuesto al sector financiero a un riesgo excesivo.

²⁶ Ello, además del muy elevado nivel de precios de activos, el que en buena medida —aun que no exclusivamente— reflejaba la caída experimentada por el tipo de cambio real en el período.

Como es obvio, la combinación de mayores tasas de interés internacionales y menores términos de intercambio generó un aumento en el nivel del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el que alcanzó a un 14% del PIB en 1981. En este contexto es evidente que las necesidades de financiamiento de la economía chilena eran muy altas, por lo que ésta quedaba expuesta a un severo ajuste en sus niveles de actividad y gasto en caso de no obtenerse estos recursos.

A la dificultad que de por sí planteaba financiar un déficit en cuenta corriente como el mencionado, se añadió la irrupción de una crisis de balanza de pagos en México a comienzos de 1982, lo que se tradujo en la devaluación de la moneda doméstica, con la consecuente quiebra de la regla cambiaria vigente, la cesación de pagos por concepto de servicios de deuda externa y una aguda crisis financiera. Esta situación agudizó el temor de la banca internacional ante las perspectivas de las economías latinoamericanas, lo que contribuyó a dificultar aun más el financiamiento del exceso de gasto interno en Chile. En este marco sólo cabía llevar a cabo un severo ajuste en el nivel de gasto interno, cosa que, en un esquema de tipo de cambio nominal fijo como el entonces prevaleciente, operaba en forma "automática". En particular, bajo un esquema de tipo de cambio fijo, el incremento del tipo de cambio real requerido para equilibrar el mercado laboral, en un contexto de ajuste del gasto interno, requiere de una caída en los salarios nominales, lo que no resultaba fácil de lograr, dadas las restricciones legales entonces prevalecientes para el ajuste a la baja de los salarios reales²⁷. Así, la tasa de desempleo experimentó una fuerte alza en este período.

Las dificultades y costos inherentes al proceso de ajuste de la economía llevaron a un fuerte cuestionamiento público a la política económica seguida, y muy especialmente a la regla cambiaria. Como consecuencia de ello, a mediados de 1982 se "quebró" la regla de tipo de cambio nominal fijo entonces vigente, lo que dio origen a una devaluación nominal de 30,5%, en el segundo semestre de dicho año. Los problemas de credibilidad e incertidumbre inherentes a dicho quiebre en la política cambiaria configuraron un cuadro de inestabilidad financiera, el que se reflejó en altas tasas de interés reales y cuantiosas pérdidas de reservas internacionales para el Banco Central, situación que se prolongó por varios meses.

V. 2. El colapso financiero

En la evaluación de la crisis cambiaria de comienzos de la década de los 80, es importante puntualizar que independientemente de la eficiencia con que hubiese estado operando el proceso de ajuste de precios relativos bajo tipo de cambio fijo, la mantención de este esquema cambiario se encontraba amenazada por las dificultades que la coyuntura macroeconómica planteaba al mercado financiero. Por un lado, no obstante que el nivel de reservas internacionales del Banco Central

²⁷ Esta normativa se conocía como "la ley del piso". De acuerdo con la misma, cualquier negociación salarial debía tener como "piso" el nivel prevaleciente de los salarios reales.

alcanzaba a cubrir la base monetaria, no ocurría lo mismo con las definiciones tradicionales de dinero M1 y M2. Esto significaba que frente a un ataque intenso contra la regla cambiaria se corría el riesgo de generar una crisis de pagos en el sistema financiero. Por otro lado, la combinación de altas tasas de interés reales, por un período prolongado, junto con una aguda declinación en la actividad y empleo, planteaban un problema de insolvencia para numerosas instituciones financieras, lo que conspiraba en contra de la mantención de la política cambiaria vigente. Ello por cuanto era altamente improbable que la autoridad fuese a dejar “caer” a los bancos en dificultades, dado el antecedente que planteaba el manejo de otras experiencias previas de problemas de solvencia en los bancos, y la carencia de mecanismos de ajuste diferentes al “rescate oficial” de las instituciones con problemas²⁸.

La verificación de una aguda caída en la actividad; un importante grado de riesgo en la cartera bancaria como resultado de una deficiente supervisión financiera en el período previo, en un escenario caracterizado por problemas del tipo *moral hazard*, más la devaluación del peso, se combinaron²⁹ para generar una seria crisis financiera, la que concluyó en enero de 1983 con la intervención de cuatro bancos y cuatro sociedades financieras, al tiempo que se resolvía la liquidación de dos bancos y una financiera. Cabe señalar que entre los bancos intervenidos se encontraban los dos bancos privados más grandes, el de Chile y el Santiago. Así, tras la intervención se dio la paradoja de que el esfuerzo de liberalización financiera concluyó con más del 50% de las colocaciones totales en poder del Estado.

La fragilidad del sistema financiero había quedado en evidencia, previa a la intervención de los bancos mencionados, con la liquidación de otros seis bancos y cinco financieras entre 1981 y el 13 de enero de 1983, fecha de la última operación. En términos de sus repercusiones macroeconómicas, una implicancia directa de las dificultades financieras fue la presión sobre el tipo de cambio nominal que trajo consigo. Ello adicionalmente a la influencia de otros factores vinculados con la caída de términos de intercambio o la interrupción del flujo de crédito externo. En efecto, en 1982 el Banco Central debió incrementar la base monetaria en alrededor de 170%, como consecuencia de la liquidación de once instituciones financieras.

V. 3. Estrategia frente a la crisis

Para ilustrar la gravedad de la crisis financiera que enfrentó la economía chilena a comienzos de los 80, cabe señalar que, de acuerdo con estimaciones de la Superintendencia de Bancos, hacia el 31 de diciembre de 1984, en promedio, y

²⁸ A juicio de la escuela de pensamiento liderada por Henry Simons (1936), ésta era una debilidad estructural del sistema capitalista, por cuanto la ausencia de mecanismos de ajuste automático para el sistema bancario llevaba a que en la cocurrencia de ciclos adversos su suerte quedara en manos de las decisiones de la autoridad.

²⁹ Es un tema de debate establecer cuál fue la importancia relativa de estos factores en la crisis financiera. Sin embargo, en términos generales se puede señalar que fueron éstas las causas básicas de dicha crisis.

no considerando las pérdidas de las entidades que entraron en liquidación en el período 1981-82, la banca presentaba pérdidas esperadas en sus activos, no amparadas por provisiones, que comprometían el 200% de su capital y reservas, lo cual equivalía a un 18% del PIB de ese año³⁰. La envergadura de esta crisis financiera hizo necesaria una intensa actividad del gobierno en orden a resolverla, lo que implicó asignar pérdidas, capitalizar bancos y empresas recuperables, y “liquidar” los que no lo fueran. En este proceso, el Banco Central debió incurrir en importantes pérdidas patrimoniales, como consecuencia de las operaciones de rescate de las instituciones bancarias en dificultades.

La política de saneamiento de la banca tras la crisis se estructuró sobre la base de cuatro grandes líneas de acción:

1. Liquidación de un grupo de instituciones.
2. Compra de cartera por parte del Banco Central (programa de “deuda subordinada”).
3. Apoyo a los deudores del sistema, a través de diferentes programas de reprogramación de deudas y créditos. Entre los primeros se incluye el programa de “dólar preferencial”, que en la práctica representaba un subsidio cambiario para quienes estaban endeudados en dólares. Además, hubo un programa de reprogramación de deudores productivos y deudas hipotecarias, entre otros. En el segundo tipo de programas se encuentra un conjunto de líneas de crédito destinadas a impulsar la actividad económica, entre las cuales cabe mencionar: líneas de crédito para capital de trabajo, financiamiento de remuneraciones, contratación de trabajadores y reforestación, entre otras.
4. Recapitalización de la banca. Se desarrollaron diversas acciones conducentes a elevar la base de capital de los bancos. De ellas cabe destacar el denominado “programa de capitalismo popular”, que consistió en el otorgamiento de un crédito fiscal para la compra de acciones de primera emisión en algunos de los bancos intervenidos. Los adquirentes de estas acciones gozaban de un beneficio tributario mientras retuvieran las mismas, en tanto que podrían disfrutar de los excedentes que generase el banco en el futuro. El excedente de utilidades se destinaría a recomprar cartera al Banco Central, mientras que los accionistas originales del banco en cuestión —denominados accionistas “clase A”— no tendrían derecho a recibir dividendos, hasta que no se hubiese recomprado completamente la cartera vencida al Banco Central.

También se estableció una línea de crédito para el fortalecimiento del sistema financiero, en la forma de un mejoramiento en la estructura de plazos.

³⁰ Al respecto véase G. Ramírez y F. Rosende (1989).

Es importante mencionar el aporte que tuvo en este proceso la reforma previsional realizada en 1980, por cuanto generó una fuerte demanda por la deuda del Banco Central, de parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo que impidió que este proceso de “salvataje” del sistema financiero se tradujera en mayores tasas de inflación. Además, la colocación de deuda interna realizada por el Banco Central, como parte del proceso de saneamiento del sistema financiero, fue facilitada por el hecho de que los niveles iniciales de deuda del sector público consolidado —Banco Central más gobierno central— eran muy bajas.

De acuerdo con estimaciones realizadas por Sanhueza (1999), el costo neto para el Banco Central de la operación de compra de cartera, actualizado a diciembre de 1997 al 5%, fue equivalente a un 4,7% del PIB, mientras que la liquidación de instituciones financieras tuvo un costo equivalente a un 8,2% del PIB.

V. 4. La crisis en perspectiva

La aguda recesión y crisis financiera que afectó a la economía chilena a comienzos de los 80 fue en cierta medida una sorpresa para los observadores externos. Se trataba de una economía que había seguido al pie de la letra las instrucciones conducentes a lograr un crecimiento sano y estable. Se eliminó el déficit fiscal, se entregó al mercado la asignación de recursos, se privatizaron empresas públicas, se renunció al uso de la política monetaria al fijar el tipo de cambio, lo que otorgaba más certidumbre al mercado en torno a las intenciones de la autoridad en cuanto a mantener equilibradas las cuentas macroeconómicas, y muy especialmente las fiscales. Sin embargo, al materializarse una severa contracción monetaria en los Estados Unidos, que condujo a un fuerte incremento en las tasas de interés reales en dólares, la economía chilena no pudo diferenciarse de otras economías de la región que también debieron romper sus compromisos cambiarios y materializar un fuerte ajuste en sus niveles de gasto agregado.

Son diversas las interpretaciones que se han hecho de esta situación, las que se encuentran íntimamente ligadas a las explicaciones del alto nivel de las tasas reales de interés antes mencionadas. En efecto, la economía chilena no sólo enfrentó a comienzos de los 80 un severo shock adverso de términos de intercambio y financiamiento, sino que lo hizo en condiciones de fragilidad financiera. Así, mientras el elevado nivel inicial del déficit en cuenta corriente evidenciaba una peligrosa dependencia del financiamiento externo, las altas tasas reales de interés que prevalecieron en la segunda mitad de los 70, en un contexto de fuerte crecimiento del crédito doméstico, indicaban la presencia de problemas al interior del mercado financiero, los que naturalmente resentían la capacidad de éste para hacer frente a shocks exógenos como los mencionados.

Desde nuestro punto de vista, las altas tasas reales de interés que prevalecieron desde el inicio de la liberalización hasta la crisis estuvieron vinculadas con la fuerte descapitalización de las empresas tras el gobierno de Allende, en un contexto de *moral hazard* con respecto al seguro de depósitos, lo que concentró la

competencia entre instituciones financieras en la variable “retorno”, quedando fuera la variable “riesgo”. Por otro lado, el gobierno no logró desarrollar sistemas eficientes de información que le permitieran conocer lo que realmente ocurría en los bancos. Esto era crucial, si es que la percepción generalizada de que existía un seguro sobre los depósitos iba a presionar sobre las autoridades para que lo materializaran, como finalmente ocurrió.

Al examinar las series económicas de la época, donde se encuentra a partir de la segunda mitad de los 70 un fuerte crecimiento del crédito, una marcada inflación de precios de activos, en el contexto de un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, es cuando adquiere importancia la hipótesis de Simons³¹, en términos de que el sistema financiero tradicional —donde los bancos captan depósitos (deuda no contingente) y utilizan dichos recursos para dar crédito (cuya recuperación es contingente a la evolución de la economía)— hace difícil que el Banco Central pueda sostener reglas monetarias en el tiempo. Ello debido a que en algún momento deberá romperlas para garantizar la convertibilidad de las deudas bancarias. Del mismo planteamiento de Simons se desprende que las características de una organización financiera como la expuesta hacen más complejo el proceso de asignación de pérdidas cuando una o más instituciones financieras caen en una situación de insolvencia, debido a que el sistema mencionado no tiene reglas que permitan enfrentar dicho proceso sin la intervención del Estado para definir criterios al respecto.

Por otro lado, tras casi veinticinco años de experiencia con mercados libres, a fines de los 90 llama la atención que la evolución del crédito doméstico, el precio de los activos, la tasa real de interés y la cuenta corriente no hubiesen anticipado un cierto grado de corrida contra el peso y el sistema bancario. En este sentido parece evidente que ha habido un aprendizaje sustancial, tanto en el sector privado como en los reguladores, con respecto a cuáles son las condiciones de consistencia que debe satisfacer la organización financiera, como también en lo que son rangos razonables para las variables macroeconómicas y cuáles no lo son. Parte importante de las lecciones aprendidas tras la crisis financiera de comienzos de los 80 se expresaron en las reformas a la ley general de bancos introducidas en 1986.

VI. LA REFORMA A LA LEY DE BANCOS DE 1986

VI.1. Aspectos macroeconómicos

La profunda crisis financiera y económica en la que se vio sumida la economía chilena en la primera mitad de los 80 originó un fuerte cuestionamiento al modelo de economía social de mercado que se trataba de establecer. La manten-

³¹ Una interpretación de esta hipótesis en la crisis financiera argentina de la misma época se encuentra en R. Fernández (1983).

ción de muy altas tasas de interés reales, en un contexto de alto desempleo, aun bajo altas tasas de crecimiento, y luego la recesión y colapso financiero, fueron visualizados por los críticos del modelo como signos elocuentes de las deficiencias de éste. Por otro lado la intervención de los principales bancos privados llevó a un complejo proceso de asignación de pérdidas, recapitalización y finalmente de reprivatización de bancos y empresas. También hubo importantes críticas a la forma en que se realizó la reprivatización de bancos y empresas, las que en buena medida se originaron en el uso de diferentes fórmulas para cada caso. De hecho, fue necesario ir elaborando un procedimiento para resolver los problemas de cada empresa y banco, hasta devolverlos a manos privadas, por cuanto no existían en la legislación vigente mecanismos de ajuste privados para resolver los problemas de solvencia que pudieran afectar a la banca. Más aun, tras materializarse la intervención de enero de 1983, quedó absolutamente a discreción del gobierno la suerte de dichas instituciones, como también la de las empresas que quedaron bajo el control de los bancos. Esto significa que eventualmente éstas pudieron haber permanecido bajo el control estatal.

Tras la resolución de los problemas más urgentes derivados de la crisis financiera, a partir de 1985 comenzó a estudiarse en el gobierno el marco institucional en el cual se desenvolvía el mercado financiero y su relación con la crisis reciente. En este aspecto ejercieron una influencia importante un conjunto de trabajos inspirados en los planteamientos clásicos de Henry Simons³², y lo que se conoce como el “Plan de Chicago de Reforma del Sistema Financiero”³³. En particular, es importante destacar un trabajo desarrollado por Hernán Büchi³⁴, en 1984, en el que propone la implementación en Chile de un sistema similar al planteado por Simons.

En pocas palabras, la hipótesis de Simons es que los sistemas financieros tradicionales —del tipo anglosajón— contienen un germen de inestabilidad. Ello debido a dos causas básicas: i) la existencia de un encaje fraccional sobre los depósitos, lo que lleva a los bancos y personas a comportarse como si los depósitos estuvieran plenamente respaldados en todo momento, lo que naturalmente no ocurre, y ii) el sistema bancario se encuentra estructurado sobre la base de pasivos “no contingentes” (su valor nominal de recuperación es fijo), como ocurre con los depósitos, en tanto el valor de recuperación de los créditos bancarios es esencialmente “contingente” (depende de la marcha global de la economía)³⁵. Este tipo de organización, que involucra un tratamiento disímil para los activos y pasivos bancarios, hace inevitable que la suerte de los bancos en escenarios adversos, como sería una recesión, quede en manos de los gobiernos. Lo que implica que el proceso de ajuste del sector financiero será necesariamente arbitrario, por cuanto

³² H. Simons (1936), *op. cit.*

³³ Al respecto véase, por ejemplo, A. Hart (1935).

³⁴ H. Büchi (1984).

³⁵ Una discusión de las alternativas de organización del sistema financiero se encuentra en Rosende y Vergara (1986), *op. cit.*

quedará en manos de las autoridades el definir la forma como se asignan las pérdidas de éste. Es obvio que el proceso de ajuste será largo, con los consecuentes costos que ocasiona al sector real, al demorarse la reanudación de un flujo normal de crédito a la economía.

Dado el diagnóstico expuesto, la esencia de la propuesta de Simons, replanteada en este caso por Büchi, consistía en:

- i) Aumentar el grado de protección de los bancos frente al crecimiento de los depósitos a la vista. Sin embargo, al mismo tiempo era necesario garantizar plenamente este tipo de depósitos.
- ii) Introducir un cierto grado de riesgo en los depósitos a plazo en el sistema bancario. Este riesgo sería limitado, y sólo estaría restringido a los depósitos a plazo cuyo vencimiento fuese mayor que diez días desde la implementación de medidas de ajuste en un determinado banco. La parte de los depósitos a plazo no cubierta por la garantía estatal se transformaría en acciones del banco, en un contexto en el que la implantación de medidas de ajuste llevaba automáticamente a cambios en el directorio y la administración de éste.
- iii) Aumentar las obligaciones de información por parte de los bancos, con el propósito de facilitar la supervisión —privada y pública— de éstos.

En lo que se refiere al punto i), la propuesta no era elevar la tasa de encaje³⁶ sobre los depósitos, sino forzar a un mayor respaldo de éstos con deuda pública o del Banco Central, en lo que se denominó “reserva técnica”. Esta alternativa aparecía más adecuada que la elevación del encaje, considerando la historia inflacionaria de la economía chilena y la necesidad de reducir los costos de intermediación, los que se habían mantenido en altos niveles en la segunda mitad de los 70.

Con el punto ii) se pretendía promover un mayor interés de las personas en el riesgo de sus depósitos, lo que contribuiría a evitar que la competencia entre las instituciones bancarias se restringiera al tema de “la rentabilidad o interés” sobre aquéllos, como había ocurrido anteriormente. Además, la eventual capitalización de una parte de los depósitos a plazo de un banco con problemas de solvencia evitaba en su proceso de ajuste la intervención del gobierno y la dictación de normas discrecionales por parte de éste. De hecho, la misma capitalización, junto con el cambio de administración del banco, les daba a los depositantes la oportunidad de recuperar su inversión, en tanto se introdujeran los cambios necesarios en las políticas del banco.

Por último, la existencia de adecuada información acerca del estado de los bancos, como se plantea en el punto iii), era un requisito básico dentro de este

³⁶ La propuesta original de Simons consistía en establecer un encaje de 100% sobre los depósitos, los que en su propuesta sólo serían “a la vista”.

sistema. Ello no sólo para promover una mejor supervisión de éstos, sino que en particular para detectar tempranamente la ocurrencia de dificultades, de modo que el tipo de ajustes planteado en ii) fuese factible de implementar. En otras palabras, es poco probable que fuese políticamente factible materializar capitalizaciones significativas de los depósitos a plazo de los bancos. De hecho, en este caso es muy probable que la presión sobre las autoridades por parte de los depositantes impida adoptar algún tipo de acción en este sentido. Luego, la disponibilidad de un diagnóstico oportuno de la situación de liquidez y solvencia de los bancos era un aspecto esencial dentro de este marco.

En 1986 se aprobó una reforma a la legislación bancaria, la que contiene los elementos expuestos³⁷. En ella se establece la obligación de los bancos de mantener en caja, o en documentos del Banco Central, todo exceso de depósitos a la vista por encima de 2,5 veces el capital pagado y reservas. También se incluye, en la mencionada reforma legal, una garantía sobre el 90% de los depósitos a plazo —por persona— con un tope de aproximadamente US\$ 4.000. En lo que se refiere a los depósitos a la vista, éstos se encuentran plenamente garantizados, y en el evento de involucrar un compromiso de recursos por parte del Banco Central para hacer efectiva esta garantía, la ley lo transforma en “acreedor preferente” de la institución en dificultades.

En lo que se refiere a la información del estado de las instituciones financieras, la ley señala que la SBIF entregará, al menos tres veces al año, información al público de la situación de las instituciones financieras. Además, se le otorga al sector privado una responsabilidad en este proceso de evaluación, por cuanto la ley señala que cada entidad debe contar con al menos dos evaluadores privados.

La reforma a la ley, aprobada en 1986, establece claramente las actividades que los bancos e instituciones financieras pueden realizar. Dentro de éstas se encuentran otorgar préstamos con o sin garantía, descontar letras de cambio, pagarés y otros, adquirir, ceder y transferir efectos de comercio, efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, efectuar operaciones de cambio, avalar letras de cambio y otorgar fianzas simples y solidarias en moneda nacional, emitir boletas o depósitos de garantía, recibir valores y efectos en custodia, servir de agentes financieros de instituciones y empresas nacionales, extranjeras o internacionales, para la colocación de recursos en el país, invertir en sociedades filiales autorizadas, como fondos mutuos, corredoras de bolsa y empresas de leasing.

Estas actividades se encuentran sujetas a una serie de regulaciones. Por ejemplo, hay límites a los créditos que se pueden otorgar a un mismo deudor, límites a la posición en distintas monedas, obligaciones de calce de plazos y otras. En cuanto a los créditos a empresas relacionadas al grupo controlador del banco, se estable-

³⁷ Las reformas introducidas en la ley de bancos, junto con un análisis de las mismas, se exponen en P. Brook (1992).

cieron límites y se normó que no se pueden otorgar créditos a personas naturales o jurídicas vinculadas directa o indirectamente a la propiedad o gestión del banco en términos más favorables que los concedidos a terceros en operaciones similares.

La ley de 1986 también avanzó significativamente en términos de los nuevos negocios que pueden desarrollar los bancos. En efecto, se les autorizó para abrir diversas filiales, las que se agrupan bajo dos conceptos. Primero están aquellas filiales “que complementan el giro bancario”, las que se dividen en intermediación de valores y prestación de servicios financieros. Dentro del primer grupo están las agencias de valores, las corredoras de bolsa, los fondos mutuos y las administradoras de fondos de inversión. Dentro del segundo, las empresas de leasing, las administradoras de tarjetas de crédito y las empresas de asesoría financiera. El segundo concepto en el que se agrupan las filiales es el de “sociedades de apoyo al giro bancario”. En este grupo están las empresas dedicadas a la administración de cobranzas y las redes de transferencia electrónica.

La ampliación de las actividades bancarias se hizo manteniendo una estricta separación entre lo que es el negocio tradicional y los negocios de las filiales. Para esto, la ley utiliza distintos tipos de regulaciones. Primero, la formación de una filial debe hacerse con lo que se denomina “capital segregado” del banco. Es decir, si un banco desea invertir parte de su capital propio en una filial, el aporte se resta del capital del banco para el cálculo de los distintos márgenes (deuda/capital, etc.). Segundo, la ley establece que las filiales deben tener “gerente, personal, local, equipamiento y servicios independientes de sus entidades financieras propietarias”. Es decir, se limita la utilización conjunta de recursos entre el banco y las filiales. Tercero, los créditos del banco a las filiales están sujetos a límites.

Se establece una razón deuda a capital de 20 veces. De traspasarse este límite se presume que el banco ha incurrido en hechos que hacen temer por su situación financiera y se inician los procedimientos dispuestos por la ley para regularizar su situación. Los pasivos bancarios tienen distintos niveles de protección. Por ejemplo, los depósitos a la vista tienen la primer prioridad sobre los activos. Los depósitos a plazo, cuentas de ahorro, bonos no subordinados, deuda externa, pasivos contingentes, pactos de recompra de instrumentos financieros y otros pasivos similares tienen la siguiente prioridad. Después están los bonos subordinados y, finalmente, la obligación subordinada con el Banco Central. Las letras hipotecarias, por otra parte, son pasivos que se encuentran respaldados por las colocaciones hipotecarias, por lo que el resto de los pasivos del banco no tiene acceso a éstas en una liquidación.

Los encajes a los depósitos a la vista y a plazo u otras obligaciones los determina el Banco Central. En la ley orgánica del mismo se dictamina que dicho encaje no podrá sobrepasar en promedio el 40% para obligaciones a la vista y el 20% para obligaciones a plazo y otras. Además, se introdujo el concepto de “reserva técnica” antes mencionado.

Los límites a las tasas de interés sobre los depósitos a la vista y las normas sobre los sistemas de reajuste son resorte del Banco Central³⁸.

Una de las principales innovaciones de la legislación de 1986 tiene relación con las provisiones que se exige a los bancos por sus créditos riesgosos. Se trata de castigar aquellos créditos impagos y otras colocaciones que se estiman que tienen riesgos superiores a los normales. El objetivo de la normativa es estimar el capital económico del banco, que es el relevante para implementar una legislación eficiente.

También se norma respecto al reparto de dividendos. Se establece que si hubiese perdido una parte del capital o del fondo de reserva legal, no podrán repartirse dividendos mientras no se haya reparado la pérdida. Tampoco podrán repartirse dividendos si la razón deuda/capital supera el límite de 20, o si se infringen los márgenes a los créditos antes mencionados. Finalmente, se establece que los bancos no pueden repartir dividendos provisorios.

Resulta interesante la forma en que la ley encara los eventuales problemas de solvencia de un banco. En primer lugar, se crea la figura de capitalización preventiva, según la cual si la razón deuda/capital excede del límite legal (20 veces) o si se presume con cierta certeza que se excederá este límite en el futuro, el directorio del banco deberá llamar a una junta de accionistas para incrementar el capital del banco. De no hacerlo, sus colocaciones no podrán aumentar y tampoco puede realizar inversiones. Por otra parte, de detectarse problemas de insolvencia, el directorio del banco deberá presentar "proposiciones de convenio" a sus acreedores dentro de un plazo de 10 días desde que se detectaron dichos problemas. Dichas proposiciones podrán referirse a capitalización de créditos, ampliación de plazos, remisión de deudas y cualquier otro objeto lícito relativo al pago de las deudas. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras deberá aprobar dichas proposiciones de modo que se asegure que efectivamente resuelve el problema del banco. De esta manera se obliga a accionistas y acreedores a sentarse a conversar para dar solución a sus problemas sin la intervención del Estado. Por último, también se le da al resto de la banca privada la posibilidad de ayudar a capitalizar a la institución que está en problemas.

Las instancias anteriores no implican que la figura de la intervención estatal no se mantenga. En efecto, si la SBIF establece que una institución no tiene la solvencia necesaria para seguir operando, o que la seguridad de sus depositantes u otros acreedores requiere de su liquidación, o si las proposiciones de convenio hubiesen sido rechazadas, se le revocará la autorización de existencia y se la declarará en liquidación forzosa previo acuerdo del Consejo del Banco Central.

³⁸ Cabe mencionar que en la actualidad el Banco Central prohíbe pagar interés sobre las cuentas corrientes.

VII. EL SISTEMA FINANCIERO EN LOS 90

VII.1. Situación inicial

A nivel macroeconómico, a partir de 1985 se da comienzo a un nuevo programa de ajuste económico tendiente a restaurar los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento en un contexto de acceso restringido al endeudamiento externo. Se puso especial énfasis en el sector exportador como motor del crecimiento, mediante la reducción de las tarifas a las importaciones, una significativa devaluación del tipo de cambio real y la promoción de las exportaciones chilenas en los mercados internacionales. Como resultado de estas medidas, comenzó un período en que el crecimiento fue liderado por las exportaciones. Entre 1984 y 1989 el crecimiento promedio del PIB alcanzó a 6,6% al año, y la inflación fluctuó entre 12,7% y 26,4% al año. En tanto, el desempleo se redujo de 19,6% en 1982 a 8% en 1989.

Durante la segunda mitad de los 80 también se observa una mejora sustancial en la situación externa. En efecto, el dinamismo del sector exportador se tradujo en que el saldo comercial aumentó desde un déficit de 1,1% del PIB a un superávit de 3,6% del PIB en 1989. Similarmente, el saldo en cuenta corriente redujo su déficit desde un total equivalente a 10,8% del PIB en 1984 a 2,5% del PIB en 1989 y la relación deuda externa a exportaciones pasó de 4,3 veces en 1985 a 1,7 vez en 1989. A pesar de la mejoría en los indicadores internos y externos, a principios de esta década la economía chilena aún no tenía acceso al mercado internacional de capitales de largo plazo, y la mayor parte del financiamiento de la cuenta corriente provenía de organismos multilaterales al gobierno y al Banco Central. La mayor parte de la deuda externa, que se había contratado en el período anterior a la crisis, estaba reprogramada a largo plazo, lo que hizo posible tener un perfil de pagos adecuados a las posibilidades de generación de divisas de la economía³⁹.

³⁹ A partir de mediados de los 80, el Banco Central puso en vigor mecanismos que apuntaban a reducir el elevado nivel de endeudamiento externo del país. Para ello se pretendía hacer uso del mercado secundario que se había desarrollado por dicha deuda, en el que ésta se transaba con un descuento sustancial con respecto a su valor par. Así, para los residentes se diseñó el denominado capítulo XVIII del Compendio de Cambios Internacionales, de acuerdo con el cual quienes utilizaran sus propias divisas en recomprar deuda externa podían negociar el valor de la misma con el deudor. Con el objeto de contener las presiones que podían derivarse sobre el mercado cambiario informal, el Banco Central estableció un sistema de remates a través del cual los bancos licitaban el derecho de usar porciones de una cuota, fijada quincenalmente por el instituto emisor. De este modo, entre el deudor, el "inversionista en deuda externa" y el BC compartían los beneficios del descuento al cual se transaba ésta en los mercados externos. La rentabilidad de esta operación promovió una importante canalización de recursos a este fin.

Para los no residentes se ofrecía la opción contemplada en el capítulo XIX del Compendio de Cambios del Banco Central. De acuerdo con éste, se concede el tratamiento de inversión extranjera a los pesos que el inversionista extranjero recibe del deudor nacional a cambio de los títulos com-

En el contexto de importante restricción externa de principios de los noventa, los bancos, aunque libres del control estatal en lo que se refería a sus operaciones de captación y colocación en moneda nacional, enfrentaban numerosos controles cambiarios establecidos por el Banco Central. En efecto, comenzando 1982 y hasta fines de la década de los ochenta, la regulación cambiaria de la economía se orientó a que las muy escasas fuentes de divisas (exportaciones, créditos e inversiones desde el exterior) debían destinarse sólo a ciertos usos autorizados (importaciones, amortizaciones e intereses, repatriaciones de capital y dividendos de la inversión extranjera), de manera que se limitara la salida de divisas del sistema y protegieran así las reservas internacionales del Banco Central. En este período, las operaciones en el mercado cambiario “paralelo” estaban prácticamente prohibidas.

Las principales restricciones cambiarias vigentes a fines de 1989 establecían que:

- La totalidad de las divisas provenientes del exterior por cuenta de capitales y exportaciones de bienes y servicios debía ser liquidada en el sistema bancario, el que debía vender al Banco Central todo el exceso sobre US\$ 120 millones.
- Se permitía comprar divisas sólo para pagar importaciones y realizar pagos de amortizaciones e intereses de deuda externa.
- Los bancos, con los recursos obtenidos de los depósitos en moneda extranjera y de las líneas de crédito externo de corto plazo, sólo podían financiar comercio exterior en Chile y venderlos o depositarlos en el Banco Central.

VII.2. El desarrollo del sistema financiero en los 90

A principios de los 90, la industria bancaria se encontraba nuevamente en manos del sector privado, capitalizada, sin controles sobre las tasas de interés de colocación o captación, sin regulación estatal sobre la asignación del crédito, y con una nueva ley de bancos que enfatizaba la reducción de los problemas de

prados en el mercado secundario. El tratamiento de inversionista extranjero contiene ciertos derechos de remesa de divisas, a las que se accede a través del mercado cambiario “oficial”.

El volumen de recursos comprometidos mediante estas operaciones de conversión de deuda externa durante la segunda mitad de la década de los 80 no fue despreciable, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cap. XVIII + Cap. XIX (% PIB)

1986	3,5
1987	6,8
1988	7,4
1989	6,1
1990	3,3
1991	0,5

“riesgo moral” y daba importantes poderes de supervisión a la Superintendencia de Bancos.

El crecimiento experimentado por el sistema financiero en esta década es bastante impresionante. En efecto, en poder adquisitivo de 1998, las colocaciones pasaron de US\$ 22.913 millones en 1990 (59% del PIB) a US\$ 50.800 millones a fines de 1998 (68% del PIB). Similarmente, los indicadores de profundidad financiera también crecieron en forma muy importante: M1A de 6,3% del PIB en 1990 a 8,5% en 1998; M2A de 22,90% a 41,6% en el mismo período, y M7, pasó de 53,3% a 85,7%.

CUADRO 9
M7 Y SUS COMPONENTES
DICIEMBRE DE CADA AÑO, PROMEDIOS MENSUALES
(Miles de millones de pesos)

	1977*		1987		1997	
C	9,59	20,7%	118,74	5,5%	880,03	3,2%
D1	9,42	20,3%	84,88	3,9%	1.923,28	6,9%
Dv+Ahv	-		90,88	4,2%	304,56	1,1%
Dp	15,52	33,5%	743,39	34,5%	9.828,55	35,4%
Dahp	7,54	16,2%	276,42	12,8%	1.875,43	6,7%
DBC	-		429,05	19,9%	8.335,72	30,0%
PT	-		45,74	2,1%	0,00	0,0%
LC	-		179,43	8,3%	4.089,22	14,7%
Dex	-		188,92	8,8%	553,35	2,0%
Q	23,06	49,8%				
Q m.e.	4,25	9,2%				
M7	46,32	100,0%	2.157,45	100,0%	27.790,14	100,0%
M7 (% PIB)	16,1%		52%		86%	

C	Circulante.
D1	Cuentas corrientes del sector privado no financiero netas de canje.
Dv	Depósitos a la vista distintos de cuentas corrientes.
Ahv	Depósitos de ahorro a la vista.
Dp	Depósitos a plazo del sector privado.
Dahp	Depósitos de ahorro a plazo incluidos los de la vivienda.
DBC	Documentos del Banco Central de Chile en poder del público (sector privado no financiero).
PT	Pagarés de Tesorería en poder del público (sector privado no financiero).
LC	Letras de crédito en poder del público (sector privado no financiero).
Dex	Depósitos en moneda extranjera del sector privado.
Q	Cuasidinerio privado en moneda nacional.
Q m.e.	Cuasidinerio privado en moneda extranjera.

* Para 1977 se ha estimado Dahp como la diferencia entre el Q privado y Dp. M7 se estima como C+D1+Dp+Dahp+Q m.e. Las cifras son al final del período.

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletines* mensuales.

En este contexto de rápido crecimiento, las sucursales bancarias pasaron de 1.121 a 1.527, y el número de empleados del sistema financiero desde aproximadamente 36.000 personas a alrededor de 44.000. Por otro lado, las colocaciones registraron un crecimiento promedio anual de 12%, en términos reales.

Este aumento fue en parte impulsado por el crecimiento económico, pero también por las agresivas políticas de penetración de los bancos. La penetración se dio más fuerte aún en los sectores de consumidores y pequeñas y medianas empresas. Es así como las colocaciones de consumo pasaron de representar un 3,4% de las colocaciones totales en 1990 a un 10,4% en 1998.

En el Cuadro 10 se presentan los datos de colocaciones y depósitos con relación al PIB (%) de distintos países emergentes, a diciembre de 1998. Como se aprecia, Chile ha alcanzado un nivel de profundidad financiera mayor que el resto de los países latinoamericanos, aunque en relación con Asia es aún bajo.

CUADRO 10

País	Colocaciones/PIB (%)	Depósitos/PIB (%)
Indonesia	49	58
Hong Kong	161	228
Filipinas	57	65
Malasia	150	155
Singapur	129	135
Tailandia	133	109
Corea	140	228
Argentina	24	22
Brasil	32	28
Chile	68	57
Colombia	22	23
México	14	20
Perú	22	20
Venezuela	12	17

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Como en todo mercado en expansión, la competencia en el sistema financiero durante esta década se incrementó fuertemente. Un importante indicador de esto es el *spread* entre captaciones y colocaciones que cayó desde niveles cercanos a 9% a principios de la década, a alrededor de 4% a fines de 1997, lo que se revirtió levemente en 1998, debido a las turbulencias financieras como consecuencia de la crisis económica internacional. De acuerdo a estimaciones del FMI⁴⁰, los

⁴⁰ *International Capital Markets*, noviembre, 1997.

datos para 1996 de este indicador para la mayor parte de los países industrializados estaban en alrededor de 3%, lo que nos dice que los costos de intermediación de nuestro sistema financiero son bastante bajos a nivel internacional.

Un aspecto importante del buen desempeño de la industria bancaria durante esta década es el buen sistema de evaluación y clasificación de la cartera de colocaciones, generado en la ley de 1986. En efecto, esto se puede comprobar al observar que desde 1990 la cartera vencida no ha superado el 2,5% de las colocaciones y, como se aprecia en el Gráfico 1, ha estado en continua caída.

GRÁFICO 1
CARTERA VENCIDA DE BANCOS
(En porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Sin embargo, la industria bancaria también ha enfrentado importantes cambios y tendencias, tanto en su entorno como en su propia estructura, a los que ha debido adaptarse. En efecto, el mercado de capitales ha tenido un importante desarrollo, de la mano del crecimiento de los fondos administrados por las AFP, lo que ha ocasionado algún grado de desintermediación de los bancos. Como se aprecia en el Cuadro 11, los inversionistas institucionales (AFP, compañías de seguros, fondos mutuos, fondos de inversión de capital extranjero) pasaron de administrar cerca de US\$ 11.000 millones en 1989, cifra equivalente a un 28% de los recursos del sistema bancario, a administrar US\$ 46.000 millones a fines de 1998, equivalente a un 70% de los recursos administrados por el sistema bancario. Esto pone de manifiesto la importancia que ha adquirido la intermediación de recursos económicos fuera del sistema bancario, lo que ha sido una fuente de competencia, pero también de oportunidades, para esta industria.

CUADRO 11

RECURSOS ADMINISTRADOS POR INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES Y SISTEMA FINANCIERO
(Millones de dólares de 1997)

	1982	1989	1994	1997
1. Inv. Institucionales	2.273	10.916	36.277	46.282
- Fondos de Pensiones	981	7.877	25.006	30.819
- Fondos Mutuos	691	577	2.351	4.235
- C. de Seguros	601	2.295	6.572	9.845
- FICE	0	167	2.348	1.384
2. Sistema Financiero	39.882	39.013	50.010	66.507

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Un aspecto en el que los inversionistas institucionales han tenido un rol de gran importancia es en la generación de una demanda de instrumentos financieros de largo plazo, lo que ha permitido el financiamiento de largo plazo para la adquisición de viviendas. Los bancos supieron utilizar esta demanda e impulsaron con fuerza el negocio del financiamiento hipotecario, emitiendo letras de largo plazo para captar los recursos, las que fueron adquiridas por los mencionados inversionistas. Es así como mientras en 1985 las letras hipotecarias con plazos entre 12 y 20 años alcanzaban a alrededor de US\$ 2.700 millones, cifra equivalente a 6% del PIB, a fines de 1997 el stock era de US\$ 10.700 millones, equivalente a 13% del PIB⁴¹.

Adicionalmente, para participar del desarrollo del mercado de capitales, los bancos se han estructurado organizacionalmente bajo la modalidad de “banco matriz con filiales”, para incursionar en negocios que se apartan del giro bancario tradicional. Estas filiales son mayoritariamente propiedad del banco, pero legalmente constituyen empresas separadas sujetas a un marco regulatorio diferente. Como resultado de lo anterior, la banca chilena posee un total de 60 filiales que incluyen compañías de leasing, administradoras de fondos mutuos, asesorías financieras, agentes de valores, corredores de bolsa, securitización, factoring, corretaje de seguros y administración de fondos de capital extranjero. A fines de diciembre de 1997, el total de activos de las filiales bancarias sobrepasaba los US\$ 4.373 millo-

⁴¹ Adicionalmente, durante esta década el Banco Central ha emitido alrededor de 10.000 millones de dólares en documentos con plazos superiores a 8 años, los cuales han sido adquiridos en su mayor parte por las Administradoras de Fondos de Pensiones y compañías de seguros.

nes, y sus utilidades de US\$ 85 millones equivalían al 12,4% de las utilidades de los bancos, lo que se compara con niveles de US\$ 19 millones y 6% al principio de la década, respectivamente.

VII.3. El entorno macroeconómico en los 90

El contexto macroeconómico en que se desarrolló el sistema financiero durante esta década ha sido muy propicio para la rápida expansión. En efecto, entre 1990 y 1998 la economía creció a una tasa promedio de alrededor de 7,3%, el más largo y alto período de expansión de la historia del país. El ingreso per cápita pasó de US\$ 2.945 en 1990 a US\$ 5.026 en 1998; el número de personas ocupadas aumentó de 4,5 millones a 5,4 millones; y la tasa de desempleo descendió de 7,8% a 6,2%.

La tasa de inflación cayó desde 27,3% en 1990 a 4,7% en 1998. Aunque este resultado es beneficioso para la economía en su conjunto, impone un costo directo a los bancos al generar una caída de los ingresos que reciben por las colocaciones financiadas con cuentas corrientes que, como se sabe, en Chile no pagan intereses. De este modo, la recaudación de este “impuesto inflación” pasó de representar un 4,6% de los ingresos en 1990, a 0,9% en 1998.

Continuando con las políticas de equilibrio fiscal iniciadas en la década pasada, entre 1990 y 1998 el gobierno general ha tenido un superávit promedio de 2,2% del PIB por año. El Banco Central por su parte ha debido financiar un déficit anual promedio de entre 1 y 2% del PIB, por lo que el sector público consolidado ha mantenido, en promedio, un equilibrio fiscal. La deuda interna del Banco Central equivale actualmente a alrededor de un 34% del PIB, lo que se compara con el 43% que representaba en 1990. En 1990, los bancos tenían en su cartera alrededor de US\$ 7.700 millones de deuda del BC, que representaba alrededor de 15% de sus activos. En 1997, tenían US\$ 12.200 millones, cifra equivalente a un 6% de sus activos.

Finalmente, la década de los 90 se ha caracterizado por un moderado déficit en cuenta corriente, que alcanzó un promedio de 3,5% del PIB. Esto ha permitido que la intermediación de recursos externos realizada por el sistema bancario haya sido a un ritmo lento, evitándose así una eventual incorrecta asignación de recursos y una eventual excesiva acumulación de cartera riesgosa.

VII.4. Internacionalización

Como es obvio, durante el período de recuperación de la economía, en la segunda mitad de los años 80, los bancos no tenían ni el interés ni la posibilidad de realizar negocios (colocaciones, inversiones) fuera del país. Sin embargo, esto

no significó que no se internacionalizaran. El rápidamente creciente comercio exterior y las operaciones de conversión de deuda externa por capital (capítulo XIX del Compendio de Cambios Internacionales del Banco Central) y por deuda interna (cap. XVIII) permitieron a los bancos participar en operaciones ligadas al mercado internacional de capitales. Es así como las utilidades generadas por el financiamiento de comercio exterior y por las operaciones de conversión de deuda externa representaron alrededor de un 20% de las utilidades del sistema financiero, entre 1987 y 1990.

Como mencionamos anteriormente, en 1990 las operaciones en moneda extranjera del sistema financiero estaban aún muy reguladas por el Banco Central, como consecuencia de la escasez de divisas que el país había vivido durante los 80. A partir de 1991, paulatinamente la normativa fue dando mayores libertades a los bancos para realizar operaciones en moneda extranjera, tanto en el mercado local como en el exterior. Es así como entre 1991 y 1997 se les autorizó a destinar un porcentaje de sus depósitos en inversiones financieras en el exterior, y a financiar operaciones de comercio exterior entre terceros países pertenecientes al convenio de la ALADI. En este período se eliminó el límite al monto de divisas que podían mantener los bancos sin venderlas al BC; se eliminó el sistema de “fuentes y usos”, que regulaba los destinos que los bancos podían dar a sus distintas fuentes de financiamiento en moneda extranjera (m/e); se permitió a los bancos realizar libremente operaciones de compra/venta de monedas extranjeras, tanto en el mercado local como en el mercado externo; y se liberalizaron las operaciones de futuros, *forwards* y *swaps* de monedas.

Con las reformas a la ley de bancos vigentes a partir de diciembre de 1997, se dio un impulso adicional a la internacionalización de la banca chilena. En efecto, se autorizó a los bancos a realizar, con ciertos límites, préstamos a filiales en el exterior de empresas locales y extranjeras, se les permitió abrir sus propias filiales en el exterior dedicadas a realizar los mismos negocios autorizados en Chile, y adquirir participaciones mayoritarias en bancos extranjeros.

Entonces, ¿qué tan internacional es la banca chilena? Tomando el concepto más amplio, podemos decir que nuestro sistema financiero tiene un grado relativamente avanzado de internacionalización. En efecto, en 1997 los activos ligados a operaciones en moneda extranjera representaron alrededor de un 15% del activo circulante; aun más, el crecimiento de las operaciones de futuros y *swaps* de monedas ha sido muy rápido, alcanzando durante 1997 alrededor de un tercio de las transacciones diarias en el mercado cambiario y un stock de contratos cercano a los US\$ 8.000 millones.

Por el lado de las colocaciones e inversiones en el extranjero, la actividad de la banca nacional es baja como porcentaje de los activos. En el Cuadro 12 se exponen algunas comparaciones internacionales:

CUADRO 12
PORCENTAJE DE ACTIVOS EN EL EXTERIOR

EE.UU.	10
Inglaterra	47
Alemania	15
Japón	11
Argentina	9
Venezuela	8
Colombia	5
México	3
Chile	1

Fuente: I.F.S. Los activos “totales” que se utilizaron en el denominador corresponden a los presentados por el FMI: créditos, reservas en el Banco Central y activos externos. Éstos excluyen algunos activos como los documentos del Banco Central.

Al medir la internacionalización del sistema bancario no se puede dejar de considerar la participación de la banca extranjera en el mercado local. En nuestro país, los bancos extranjeros han ganado un importante espacio en la industria bancaria local, aportando su tecnología y experiencia e incrementando el nivel de eficiencia de la industria, como se aprecia en el Cuadro 13:

CUADRO 13
BANCA EXTRANJERA EN EL MERCADO LOCAL

% de colocaciones en moneda nacional	20
% colocaciones en moneda extranjera	25
% colocaciones totales	21
Nº de bancos extranjeros	17
Total bancos	29

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

La normativa no hace discriminaciones entre bancos nacionales y extranjeros establecidos en el país, y ambos son fiscalizados con la misma intensidad. Sin embargo, en un mundo globalizado la regulación no puede establecerse sin considerar aquella a la que están sujetos los bancos en el resto del mundo. En efecto, si en un determinado país la regulación encarece artificialmente la intermediación bancaria respecto de otras plazas financieras, los negocios se realizarán en estas últimas. Es decir, la regulación puede generar “ventajas o desventajas comparativas”. Es por esto que se están produciendo acuerdos a nivel internacional para la regu-

lación de los bancos y otras instituciones financieras. El más notable hasta el momento es el Acuerdo de Basilea (1988), en el que los doce países miembros del comité se comprometen a exigir, a partir de enero de 1993, un 8% de capital por cada peso de activo “riesgoso” neto de provisiones, al cual la regulación chilena ya se adaptó.

En cuanto a los “nuevos negocios” que pueden realizar los bancos, la regulación internacional dista mucho de ser homogénea. En el Cuadro 14 se pueden apreciar las divergencias.

CUADRO 14
 NEGOCIOS BANCARIOS A NIVEL INTERNACIONAL

	Seguros	Pensiones	Valores	Leasing	Factoring	Asesorías
EE.UU.	X		X	X	X	X
Inglaterra	X	X	X			X
Alemania			X		X	X
Japón			X			
Argentina	X	X	X	X	X	X
Venezuela			X	X	X	X
Colombia	X	X	X	s/i	s/i	X
México	X	X	X	X	X	X
Chile			X	X	X	X

Esta heterogeneidad en los negocios que pueden realizar los bancos hace que cuando un banco establece una sucursal en otro país pueda realizar negocios no permitidos en su país de origen. Por ejemplo, los bancos chilenos no están autorizados para tener filiales dedicadas a los negocios de seguros y pensiones. Sin embargo, las filiales mexicanas sí podrían entrar a estos negocios en ese país. Los problemas generados por la asimetría son fundamentalmente dos. Primero, al expandirse al exterior los bancos podrían exponerse a riesgos de los que la legislación local trata de mantenerlos alejados. Segundo, la banca nacional local podría verse en desventaja si los bancos extranjeros entran mediante holdings en negocios en los que ésta no puede participar. En alguna medida, así está ocurriendo actualmente en Chile.

VII.5. Cambios en la regulación

Durante esta década el sistema financiero ha enfrentado dos cambios regulatorios de relevancia para la industria: a) modificaciones a la ley de bancos; b) ley sobre deuda subordinada.

a) Reformas a la ley de bancos

El 26 de noviembre de 1997 se aprobaron reformas a la ley de bancos. Los principales cambios se concentran en: i) permitir nuevos negocios en el mercado local; ii) permitir más negocios internacionales; iii) exigir capital en función de los “activos riesgosos”, en lugar del límite al nivel de endeudamiento que establecía la ley; iv) se establece un procedimiento objetivo y menos discrecional para el otorgamiento de licencias bancarias; y v) se establece explícitamente un sistema de evaluación de gestión por parte de la Superintendencia de Bancos.

Los nuevos negocios que se autorizaron a los bancos son, fundamentalmente, la creación de nuevas filiales orientadas a los negocios de factoring y securitización, el corretaje de seguros no previsionales y la actuación como colocadores de acciones de primera emisión. Como se sabe, mediante el factoring las empresas venden letras a descuento, consiguiendo así un financiamiento que compite con el bancario. Dependiendo de qué tanta regulación e impuestos tengan los créditos de los bancos, este tipo de financiamiento puede ser más barato, generando así la desintermediación del sistema financiero.

La securitización, por su parte, es la emisión y venta de bonos transables en el mercado secundario, cuyos pagos están atados a los flujos de caja que genere un determinado activo. Por ejemplo, un crédito hipotecario que promete pagar cuotas fijas en los próximos 20 años se puede securitizar. La legislación chilena permite que una “sociedad securitizadora” compre mutuos hipotecarios y emita bonos que son pagados con los flujos de los mutuos. De este modo, el negocio evidentemente compite con los créditos hipotecarios del sistema financiero. Al permitirles a los bancos crear filiales dedicadas a la securitización, parte de la desintermediación que ésta genera es recuperada por el sistema financiero.

En el caso de los negocios internacionales, como mencionamos anteriormente, a los bancos se les permitió realizar préstamos a filiales en el exterior, tanto a filiales de empresas chilenas como a empresas extranjeras. Hasta antes de las reformas los bancos sólo podían realizar préstamos a empresas del exterior para financiarles algún tipo de comercio con Chile. Adicionalmente se permitió a los bancos abrir filiales en el exterior que se dediquen a realizar los mismos negocios autorizados en Chile, y a adquirir participaciones mayoritarias en bancos extranjeros.

Finalmente, la nueva ley permite que los bancos actúen en forma directa como colocadores de acciones de primera emisión, garantizando la colocación⁴². El monto máximo permitido es de una vez el capital y reservas del banco o el 35%

⁴² Como se sabe, el agente colocador es quien se encarga de vender las acciones que emite una empresa. Al garantizar la colocación, se compromete con la empresa a vender las acciones a un determinado precio (el que se establece sólo en el día final de la colocación), y si no logra demanda para la totalidad, debe adquirirlas él mismo.

del capital del emisor, el monto que resulte menor. El Cuadro 15 muestra el capital vigente de los diez mayores bancos (según capital) a diciembre de 1998, en millones de dólares:

CUADRO 15

Banco	Capital (en millones de US\$)
Santiago	791
Santander	624
Estado	572
Chile	570
Citibank	332
BHIF	313
Edwards	283
Crédito	279
Sudamericano	195
Corpbanca	140
Bancos privados	4.689
Sociedades financieras	129
Bancos nacionales	2.672
Bancos extranjeros	2.017
Total sistema	5.390

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Como se aprecia, los montos permiten ser el suscriptor de emisiones de tamaño bastante grande para el mercado chileno. La autorización para actuar como colocador de acciones es un paso importante en la eliminación gradual de las barreras que impiden a los bancos actuar directamente como agentes en los mercados de capitales. Esta distinción entre banca comercial y la llamada “banca de inversiones”, que surgió con fuerza en el mundo después de la crisis de 1930, ha ido borrándose de la legislación bancaria internacional, y nuestro país se suma con esto a dicha tendencia, aunque en forma gradual.

En relación a las exigencias de capital, con las reformas los bancos deben mantener un capital mínimo equivalente al 8% de los activos riesgosos, tales como colocaciones, letras hipotecarias y otros. Con esta nueva norma, que se ajusta a aquellas impuestas por las economías desarrolladas desde 1988, después del denominado Acuerdo de Basilea, la exigencia de capital a los bancos por cada peso de colocación es mayor que el 5% que se deducía del límite máximo de endeudamiento de 20 veces el capital de la antigua ley.

En cuanto a las licencias bancarias, la nueva ley establece que los accionistas de un banco deben cumplir con requisitos explícitos de solvencia e integri-

dad. Ante una postulación para adquirir una licencia, la SBIF debe estudiar los antecedentes de los potenciales accionistas, y en caso de rechazarla, debe justificarlo mediante resolución fundada. Esta regulación para las licencias es un importante cambio respecto de la legislación anterior, ya que elimina la posibilidad del superintendente de rechazar una licencia sin expresión de causa.

Por último, la nueva ley establece que la Superintendencia de Bancos evaluará la gestión de los bancos en lo que se refiere a los controles internos, sistemas de información y seguimiento de riesgos, y los clasificará en las categorías A, B o C.

b) Deuda subordinada

En 1990, once bancos tenían una deuda subordinada con el Banco Central de US\$ 5.551 millones, como se detalla en el Cuadro 16 (datos en millones de dólares):

CUADRO 16

	Deuda subordinada	Colocaciones	% del sistema
Banco del Desarrollo	25	569	2,48
Banco de Crédito	196	1.295	5,65
Banco Sud Americano	97	1.165	5,09
Banco Osorno	182	1.858	8,11
Banco del Pacífico	48	315	1,37
Banco de A. Edwards	176	967	4,22
Banco BHIF	312	1.388	6,06
Banco de Chile	1.951	3.040	13,27
Banco Internacional	111	201	0,88
Banco de Santiago	1.821	2.099	9,16
Banco Concepción	632	735	3,21
Total	5.551	13.631	59,49

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Como se explicó anteriormente, este pasivo imponía a los bancos la obligación de entregar al Banco Central un porcentaje de las utilidades anuales, con un límite del 70% de las mismas. De este modo, en 1990 estos bancos entregaban al Banco Central alrededor de US\$ 40 millones al año, cifra equivalente a un 41% de las utilidades del sistema financiero. Debido a que este monto no alcanzaba a cubrir los intereses de la deuda, ésta crecía año a año.

Aunque fue una buena solución para rescatar al sistema financiero en la crisis de los ochenta, con el paso del tiempo se generó un cierto acuerdo en cuanto

a que en largo plazo la deuda subordinada generaba problemas que limitaban el sano desarrollo del sistema financiero. En efecto, por el lado de los bancos esta obligación les impedía realizar negocios libremente, ya que el Banco Central, al ser un importante socio, debía aprobarlos. Adicionalmente, los bancos extranjeros miraban con cierta inquietud el que un banco tuviese esta gran deuda con el Estado, por lo que limitaban sus líneas de crédito a los mismos. Finalmente, en la perspectiva del Banco Central el ser socio de los principales bancos comerciales del país le implicaba estar continuamente analizando negocios bancarios, y asumiendo los riesgos de éstos, tales como fusiones, adquisiciones, aumentos de capital y otros, actividad muy lejana a sus funciones, y también podía generarle potenciales conflictos de interés al ser “regulador y regulado”.

Así, en julio de 1995 se aprobó en el Congreso la “ley de deuda subordinada”, que dio dos alternativas a los bancos:

- Transformar la deuda subordinada en 40 cuotas fijas anuales de igual valor. La suma de los pagos no podía exceder el valor de mercado de la participación que el Banco Central tiene en las utilidades del banco al momento de suscribir el acuerdo.
- La emisión y venta de las acciones representativas del derecho que el Banco Central tenía sobre los dividendos y el correspondiente pago al instituto emisor.

Aunque era elección de los bancos entrar o no al nuevo convenio, los cinco bancos deudores lo aceptaron: cuatro de ellos emitieron acciones y pagaron al Banco Central, y uno de ellos transformó la deuda en cuarenta cuotas.

Con esta operación se dio por terminado el problema de la deuda subordinada. El Banco Central recuperó alrededor de US\$ 1.246 millones, y los bancos quedaron libres de su “socio estatal”, lo que les permitirá operar con mayor flexibilidad en el mercado de capitales, tanto local como internacional.

VIII. LA AGENDA PENDIENTE

De acuerdo a lo analizado en las secciones anteriores, se puede concluir que el sistema financiero chileno tuvo una evolución muy favorable después de la crisis que enfrentó a principios de los ochenta, y que está actualmente recuperado y con una posición muy sana para enfrentar el futuro. La pregunta que deseamos responder en esta sección es cuáles son los desafíos que enfrentarán tanto el sistema bancario como la autoridad en los próximos años.

En nuestra opinión, las cuatro grandes fuerzas a las que se verán enfrentados los bancos chilenos y sus reguladores en la próxima década son: una creciente inserción internacional del mercado de capitales chileno, un creciente monto y complejidad de las operaciones de mesa de dinero de los bancos, una mayor

securitización de los métodos de financiamiento de las empresas y las colocaciones bancarias, y una integración de las distintas actividades del mercado de capitales.

Con respecto a la internacionalización, podemos decir que el mercado de capitales chileno está hoy día parcialmente “conectado” con el resto del mundo. La principal restricción vigente a los flujos de capitales con el exterior es el plazo de estadía mínima de un año para las inversiones tanto financieras como “reales” desde el exterior. Esta regulación, al limitar la movilidad de los capitales extranjeros durante un año, tiende a “repeler” las inversiones de portfolio de corto plazo en los mercados locales de renta fija (incluyendo depósitos bancarios) y renta variable por parte de extranjeros.

Aunque la mencionada restricción tiende a generar algún grado de aislamiento del mercado local de capitales con el resto del mundo, por medio de los instrumentos derivados (*forwards*) se han desarrollado en el exterior instrumentos financieros indexados al peso, con los cuales el inversionista no requiere entrar a Chile para tomar una posición en nuestra moneda. Debido a que la demanda u oferta de pesos en el exterior se traduce al final en demanda u oferta de dólares en Chile a través del mercado *forward*, estas operaciones provocan movimientos en el tipo de cambio aunque no se generen entradas o salidas efectivas de capitales. Adicionalmente, a través del mecanismo de ADR los inversionistas extranjeros pueden comprar y vender acciones en Chile sin la restricción del año de estadía mínima. Actualmente las empresas con ADR representan un 7% de la capitalización total de mercado de la bolsa chilena, lo que les permite especular en el corto plazo con una proporción significativa del mercado de instrumentos de renta variable.

A futuro, se puede esperar que la integración vaya aumentando y llegue finalmente a ser total. Es probable que esto implique una mayor volatilidad tanto de las tasas de interés de largo plazo como del tipo de cambio, ya que en la actualidad éstas son muy inferiores a las de los mercados internacionales. Esta mayor volatilidad generará la necesidad de más instrumentos para cubrir los riesgos, los que debieran ser provistos, en parte importante, por los bancos. Tanto la autoridad reguladora como el sistema bancario deben prepararse para este nuevo escenario, ya que es posible que eso signifique un gran crecimiento de las operaciones de mesa de dinero en instrumentos cada vez más sofisticados, las que, aunque serán un gran aporte a la sociedad, pueden generar riesgos adicionales.

En este punto vale la pena detenerse un momento para señalar que actualmente el mercado de capitales chileno es lo que los expertos denominan un mercado muy “incompleto”. Un mercado completo es aquel en el cual hay una gran variedad de instrumentos financieros que se transan, de tal forma que están cubiertas prácticamente todas las necesidades de los inversionistas, y si surge alguna nueva necesidad, el producto apropiado para ella se puede crear combinando los instrumentos ya existentes. En el Cuadro 17 se compara el mercado chileno y el internacional en términos de la disponibilidad de instrumentos financieros. Como se puede apreciar, la variedad de instrumentos en nuestro país es muy baja. Es interesante hacer notar, por ejemplo, que ni siquiera hay un mercado líquido de transacciones para los ins-

trumentos de renta fija del Banco Central, cuyo stock ya suma actualmente sobre los US\$ 20.000 millones, equivalente a 30% del PIB.

En nuestra opinión, lo anterior es consecuencia, en parte, de una regulación conservadora para las actividades de “mesa de dinero” de los bancos. Los avances que se deben realizar en este ámbito serán de gran utilidad para la economía chilena.

CUADRO 17

	Estados Unidos	Chile
Acciones		
Futuros	X	
Opciones	X	
Spot	X	X
Venta corta	X	X
Monedas		
Futuros	X	
Opciones	X	
Forwards	X	X
Swaps	X	
Spot	X	X
Renta Fija		
Futuros	X	
Opciones	X	
Forwards	X	*
Swaps	X	*
Spot	X	
Bonos de empresas	X	
Securitización de créditos	X	**

* En mayo de 1999, el Banco Central emitió una normativa que autoriza a los bancos realizar *forwards* y *swaps* de tasas de interés. A la fecha de este artículo, no hay mercado.

** Sólo está autorizada la securitización de mutuos hipotecarios.

Con un mercado de capitales más integrado y más completo con instrumentos derivados, el sistema bancario enfrentará mayor competencia internacional. En efecto, utilizando los mercados de derivados los bancos de cualquier parte del mundo podrán ofrecer colocaciones y captaciones en pesos, tal como sucede hoy, por ejemplo, con el yen. Obviamente, la mayor competencia tenderá a presionar los márgenes a la baja. Si los excesos de regulación reducen la competitividad del sistema bancario chileno, esta industria podría pasarlo mal.

La segunda tendencia importante es la securitización. Como explicamos anteriormente, este proceso permite formas de financiamiento alternativas al bancario, y por lo tanto compite con éste. Con la nueva ley, los bancos pueden parti-

cipar de este negocio creando filiales que se dediquen al mismo, aunque aún limitados sólo a la securitización de mutuos hipotecarios. La tendencia internacional es que los bancos están tratando de ser sólo “originadores” de créditos de todo tipo (consumo, comerciales, hipotecarios), y después tratan de venderlos a las sociedades securitizadoras para poder tener más rotación de negocios, y no tener el capital inmovilizado. Creemos que la regulación en nuestro país deberá avanzar en este sentido.

Finalmente, la tercera gran tendencia es la creciente integración de las distintas actividades del mercado de capitales. En efecto, la diferencia entre créditos, bonos y acciones se está diluyendo. Algunos bonos se pueden convertir en acciones; las acciones preferentes son muy parecidas a los bonos subordinados; los créditos securitizados son bonos emitidos en contra de los créditos. Por otra parte, la diferencia entre intermediarios financieros se está haciendo cada vez más difusa. Las cuotas de los fondos mutuos son cada vez más parecidas a los depósitos bancarios; cuando empiecen a ser más rentables van a empezar a perder negocios los bancos, como ya sucedió en Estados Unidos a principios de los años 80. Las AFP tienen cuentas de ahorro voluntario, que han sido motivos de quejas de parte de los bancos. Las empresas de leasing son empresas del sector financiero que cada vez son más importantes por sus efectos tributarios y compiten directamente con bancos, cooperativas y financieras.

La diferencia entre la industria financiera y otras industrias también se hace cada vez más difusa. Por ejemplo, no es raro escuchar decir que el principal negocio de las casas comerciales no es el de vender sino el de dar créditos. En Estados Unidos, por ejemplo, las filiales de las empresas productivas, como General Electric Financial Corporation (GEFC)⁴³, otorgan créditos a sus usuarios. Lo mismo pasa con las filiales financieras de General Motors y Sears. A nivel local, basta recordar que Falabella recientemente adquirió una licencia bancaria.

Debido a que los bancos son, en general, entidades muy reguladas, fácilmente pueden quedar fuera de competencia si la legislación no acompaña al desarrollo del mercado. Alternativamente, los propietarios de los bancos formarán casas matrices que realizarán los negocios no autorizados a los bancos a través de sociedades “hermanas” de éstos en el holding. Desde el punto de vista del regulador, esto puede tener serios costos si la garantía implícita del sistema bancario se extiende a los negocios no regulados. Es evidente que en nuestro país el problema de los holdings no regulados ya existe, y creemos que el sector privado y el regulador deben avanzar en solucionar este potencial problema, y que la legislación bancaria deberá ir eliminando gradualmente las restricciones a las distintas actividades financieras que tienen hoy los bancos.

Las restricciones a los negocios que los bancos pueden realizar probablemente impiden el desarrollo de importantes sinergias, y de economías de ámbito

⁴³ GEFC debe estar entre los diez bancos más grandes de Estados Unidos, y es la filial de una empresa que produce “tostadoras y estufas”.

y de escala. Además, estos límites generan el desarrollo de holdings no regulados, por lo que nuestra impresión es que la legislación debiera centrarse cada vez menos en las actividades de los bancos y más en: i) exigir niveles de capital adecuados a los riesgos de cada institución, de tal modo que se eviten los malos incentivos asociados a bajos niveles de capital; ii) limitar al mínimo posible los seguros explícitos e implícitos sobre los pasivos bancarios para reducir el riesgo moral; iii) exigir buenos métodos de medición y control de riesgos; y iv) mantener un buen sistema de información y supervisión sobre la actividad global de los bancos.

IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Transcurridos casi treinta años desde el inicio del proceso de reformas conducentes a estabilizar y liberalizar la economía chilena, es posible extraer algunas lecciones de este proceso. En particular, la evolución del sector financiero es una de las áreas donde con mayor elocuencia se han podido apreciar las dificultades que ha debido superar la economía chilena en el período considerado.

En efecto, en la primera década, desde que se inició el proceso de liberalización financiera, se observó un cuadro de marcada inestabilidad en este sector. Altas tasas de interés reales, rápido crecimiento del crédito, sucesivas quiebras de entidades financieras de tamaño pequeño, y frecuentes problemas en bancos de cierta envergadura. Es indudable que dichos resultados recibieron la influencia de una economía mundial que acusaba los efectos de un importante “shock petrolero” y marcados desequilibrios monetarios en las principales economías industrializadas. Sin embargo, es importante hacer presente que en esta etapa las autoridades económicas no lograron establecer su “distancia óptima” con respecto al mercado financiero. Por una parte, se percibía que los problemas y contratos entre privados debían ser resueltos por éstos, mientras que por otra era evidente que los colapsos del sector financiero podían comprometer el éxito del programa de estabilización y reformas, lo que llevó a sucesivas intervenciones del Banco Central en defensa de instituciones en problemas.

La “crisis de deuda” —interna y externa— de comienzos de los 80 llevó a un profundo análisis y cuestionamiento de la institucionalidad financiera. Por una parte, era evidente que la autoridad debía intervenir garantizando la estabilidad y buen funcionamiento del mercado financiero, pero por otro lado debía evitar la aparición de problemas del tipo *moral hazard*. El resultado de este proceso de análisis, fuertemente marcado por la crisis financiera de 1983, se expresó en las reformas a la ley de bancos implementadas en 1986. En ellas se combina el objetivo de expandir el ámbito de acción de los bancos con una supervisión más eficiente de éstos. Al contemplarse en esta reforma legal la posibilidad de pérdidas —acotadas— para los depositantes, el nuevo texto legal buscaba estimular un mayor desarrollo de la supervisión privada de los bancos.

En la década de los 90, la industria bancaria ha sufrido los costos de un proceso de “desintermediación” que han registrado numerosas economías. Paralelamente, las autoridades han buscado armonizar la creación de nuevas oportunidades de negocios con una regulación estricta del sector. En lo que a este punto se refiere, se ha avanzado a una evaluación de la gestión de los bancos más que al análisis específico de un cierto conjunto de indicadores.

Quedan pendientes una serie de definiciones de política para el futuro próximo, como las relacionadas con la actividad internacional de los bancos, aun sujeta a importantes restricciones, la participación de éstos en el negocio previsional y de los derivados.

Más allá de la incidencia del manejo macroeconómico sobre el desarrollo de la industria bancaria, o del efecto de determinadas regulaciones, no parece aventurado sostener que ésta ha sido un área en la cual se ha producido un fuerte aprendizaje por parte de los diferentes actores. Ello se ha apreciado con claridad en el ciclo recesivo de los años 1998-99, en que la actividad se desaceleró fuertemente, sin que los indicadores de solvencia de la banca se vieran mayormente resentidos.

En un mundo donde los mercados se integran cada vez más, especialmente en el ámbito financiero, se espera que continúen dándose cambios en la tecnología financiera, lo que plantea nuevos desafíos para la banca y las autoridades del sector. El mismo proceso de aprendizaje hace razonable suponer que se producirá un mayor desarrollo internacional de los grandes bancos, aprovechando economías de escala. Los bancos chilenos participarán en mayor o menor medida de este proceso, dependiendo de la respuesta de las regulaciones a este escenario.

El proceso de reforma financiera chilena iniciado a mitad de los 70 se desarrolló en paralelo con un proceso de transformaciones a nivel mundial en esta área. En efecto, en dicha década las principales economías industrializadas redescubrieron los méritos de la estabilidad monetaria, la libertad de tasas de interés y la competencia en el mercado bancario. Poco después se encontraron con que ello no bastaba y se requería de un marco regulatorio eficiente.

Al comenzar el siglo XXI, quedan muchas dudas con respecto a la forma en que evolucionará la industria bancaria en el mundo. Sin embargo, nos parece que existen pocas dudas en cuanto a que la industria bancaria ha aprendido lo suficiente como para seguir las tendencias mundiales conducentes a lograr nuevas reducciones en los costos de transacción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, J. P. "De la liberalización a la intervención: El mercado de capitales en Chile 1974-83", *Colección Estudios CIEPLAN*, 11, diciembre 1983.
- Brook, P. L. (ed.). *If Texas Were Chile: A Primer on Banking Reform*, A Sequoia Seminar Publication, ICS Press, 1992.
- Büchi, H. "Bancos: Una alternativa para su regulación", mimeo, abril 1984.
- Cortázar, R. y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección de Estudios CIEPLAN* 4, Santiago.
- De la Cuadra, S. y S. Valdés. "Myths and Facts about Financial Liberalization in Chile: 1974-1983", en P. L. Brook (ed.). *If Texas Were Chile: A Primer on Banking Reform*, A Sequoia Seminar Publication, ICS Press, 1992.
- Fernández, R. "La crisis financiera argentina", *Desarrollo Económico*, junio 1983.
- Fontaine T., A. *Los economistas y el Presidente Pinochet*, Zig Zag, 1998.
- Hart, A. "The 'Chicago Plan' of Banking Reform", *Review of Economic Studies*, 2: 104-116, February 1935.
- Harberger, A. C. "La crisis cambiaria chilena de 1982", *Cuadernos de Economía*, agosto 1984.
- Meller, P., E. Livacic y P. Arrau. "Una revisión del milagro económico chileno (1976-1981)", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 15, diciembre 1984.
- McKinnon, R. *Money and Capital in Economic Development*, Washington, Brookings Institution, 1973.
- Ramírez, G. y F. Rosende, "Análisis de la legislación bancaria chilena", *Serie de Estudios Económicos*, N° 35, 1989, Banco Central de Chile.
- Reinstein, A. y R. Vergara, "Hacia una regulación y supervisión más eficiente del sistema bancario", *Estudios Públicos*, N° 49, verano 1993.
- Rosende, F. "Lecciones de la experiencia macroeconómica reciente", *Documento de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, mayo 1984.
- . "Política cambiaria y estabilidad económica: La alternativa de las zonas de intervención", *Estudios Públicos*, N° 48, primavera 1992.
- y R. Toso, "Una Explicación para la tasa de interés real en Chile en el período 1975-1983", *Cuadernos de Economía*, N° 62, abril 1984.
- y R. Vergara, "Opciones de política para el sector financiero", *Cuadernos de Economía*, diciembre 1986.
- Sanhueza, G. "La Crisis financiera de los años 80 en Chile: Análisis de sus soluciones y su costo", *Economía chilena*, Banco Central de Chile, Volumen 2-N°1/abril 1999.
- Shaw, E. S. *Financial Deepening in Economic Development*, New York, Oxford University Press, 1973
- Sjaastad, L. y H. Cortés, "El enfoque monetario de la balanza de pagos y la tasa real de interés en Chile", *Estudios de Economía*, N° 11, primer semestre 1978.
- Simons, H. "Rules versus Authorities in Monetary Policy", *Journal of Political Economy*, febrero 1936.
- Valdés, S. "Orígenes de la crisis de la deuda: ¿Nos sobreendudamos o nos prestaron en exceso?", *Estudios Públicos*, N° 33, verano 1989.
- . "Ajuste estructural en el mercado de capitales: La evidencia chilena", en D. Wisecarver (ed.), *El modelo económico chileno*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile-CINDE, 1992.
- Wisecarver, D. "¿Qué pasó con la economía chilena?", *Estudios Públicos*, N° 11, invierno 1983. ●



Capítulo 10

Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad

JUAN ANDRÉS FONTAINE T.



JUAN ANDRÉS FONTAINE T. Licenciado en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. en Economía, Universidad de Chicago. Consultor Internacional e Investigador Asociado del Centro de Estudios Públicos. Email: jaffyp@tmm.cl

Se agradecen los comentarios de Andrés Bianchi, Jorge Cauas, José de Gregorio, Patricio Rojas, Rodrigo Vergara y Roberto Zahler, cuya paciente revisión de versiones preliminares contribuyó a corregir innumerables imprecisiones y errores. Por cierto, las opiniones aquí vertidas son personales y en nada comprometen a los nombrados.

A poco menos de diez años de la instauración de la autonomía del Banco Central en Chile (BCC), el presente artículo hace un recuento de la gestación del proyecto y una evaluación preliminar de su puesta en práctica hasta 1997¹.

La génesis del proyecto y su concreción en la Ley N° 18.840, de 1989, es tratada en la sección I. Nos concentramos luego —sección II— en la labor desempeñada por la nueva institución en relación con su objetivo principal, la estabilización del nivel de precios, refiriéndonos específicamente a la administración de la política monetaria. La sección III aborda la política cambiaria del BCC y su activo rol en el control de los movimientos de capital. La sección IV se refiere al funcionamiento de la nueva institucionalidad, aludiendo a temas tales como la coordinación entre el BCC y el gobierno, su transparencia y responsabilidad pública, y haciendo particular mención del problema patrimonial de la entidad. La sección V sintetiza las conclusiones.

Como ocurre con la generalidad de las reformas que en los 70 y 80 transformaron a la economía chilena, la idea de la independencia del BCC es recibida inicialmente con incomprensión y despierta resistencia. La experiencia es pionera entre las economías en desarrollo y cuenta entonces con poquísimos modelos en el mundo desarrollado. Con el tiempo, sin embargo, parece haberse ganado la confianza en amplios sectores del país. A nivel internacional, los ejemplos de bancos centrales independientes se han multiplicado.

La mayor aceptación de que hoy goza la autonomía del BCC sugiere que su diseño institucional ha funcionado bien. Específicamente, los resultados de su gestión en pos de la estabilidad de precios no pueden sino evaluarse positivamente. Sin embargo, la persistente apreciación real del peso y cierto zigzagüe en la conducción monetaria abren interrogantes acerca de la perdurabilidad de los avances logrados y la determinación para sostenerlos en condiciones menos favorables. Por otra parte, la inesperada discrecionalidad observada en el control de los cambios internacionales y las abultadas pérdidas a futuro patrimoniales en que incurrió el Banco pueden menoscabar la autonomía de la institución y deben, por tanto, ser corregidas.

I. EL PROYECTO

Aunque el BCC autónomo vio la luz el 8 de diciembre de 1989, la preparación del proyecto proviene de mucho antes. Los pasos iniciales se encuentran en el ordenamiento de las funciones de ese banco desde 1975 en adelante. En dicho año se puso en marcha un riguroso programa de ajuste que puso fin a nuestro crónico déficit fiscal, el cual era financiado en forma automática por el institu-

¹ El presente trabajo fue preparado a fines de 1998 y por tanto no contiene un análisis completo del comportamiento del BCC durante la crisis financiera internacional de dicho año.

to emisor. Adicionalmente, dio comienzo a la racionalización de las múltiples líneas crediticias con las que éste apoyaba al sector privado². El ordenamiento de estas funciones hizo posible la reforma de la ley orgánica del BCC de 1975, la cual le prohibió la concesión de nuevo financiamiento tanto al sector público como al sector privado no financiero. La desvinculación del BCC del financiamiento fiscal y del otorgamiento indiscriminado de créditos al sector privado le permitió concentrarse en su función propia, la estabilidad macroeconómica y financiera. En el terreno de la dependencia, sin embargo, la referida reforma confirmó su subordinación al gobierno, al establecer al Consejo Monetario —conformado por ministros y otras autoridades de designación presidencial— como su órgano superior.

El siguiente paso lo dio la nueva Constitución Política, en 1980. Ella establece que el BCC será “un organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico” (art. 97°), pero deja a una ley orgánica constitucional la misión de precisar las connotaciones que deba asumir esa autonomía, así como sus funciones y atribuciones³. Desde luego, esta amplitud abría un ancho rango de opciones, desde la autonomía puramente presupuestaria a la de orientación y ejecución que finalmente se adoptó.

La Constitución establece, además, que las operaciones del BCC han de realizarse sólo con instituciones financieras y que “ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central”, salvo en caso de guerra (art. 98°). Así puso fin a una antigua práctica chilena, causa directa de nuestra larga historia inflacionaria. Anulado su acceso fácil a la emisión de dinero, el sector público debe buscar financiamiento en el mercado de capitales y pagar por el crédito tasas de interés competitivas.

No debe pensarse, sin embargo, que por sí sola esa restricción elimina absolutamente el financiamiento fiscal inflacionario. Por una parte, un banco central dócil siempre puede, por medio de su política monetaria, alimentar al mercado de capitales con la liquidez necesaria para atender las demandas del fisco. Por otra parte, puede, a través de operaciones crediticias o cambiarias, asumir funciones cuasifiscales, transfiriendo subsidios⁴. Aunque esto le ocasionaría inevitablemente pérdidas, ellas pueden ser compensadas con aportes de capital por parte del fisco, otorgados, por ejemplo, en títulos de deuda pública. Financieramente, esto es equivalente al otorgamiento de crédito por parte del banco al fisco.

² Para una descripción de estas medidas en el contexto de la fundación de un mercado de capitales libre, ver Fontaine (1996) y Valdés-Prieto (1992).

³ Una ley orgánica constitucional requiere de un quórum especial de 4/7 para su aprobación o modificación.

⁴ Por cierto, esta práctica termina ocasionando pérdidas al Banco Central. Si éstas son cubiertas por el fisco mediante la aportación de títulos de deuda, el resultado sería equivalente a un financiamiento del Banco Central al fisco. Esta práctica fue intensamente aplicada para cubrir las pérdidas ocasionadas por el rescate bancario, luego de la crisis de 1982-83, y habrá de serlo nuevamente para recapitalizar al Banco por las pérdidas incurridas durante la presente década (ver sección 4).

Los primeros esbozos de la nueva ley orgánica del BCC datan de comienzos de los 80. En ese entonces regía en Chile una política de tipo de cambio fijo, cuyo requisito indispensable era la limitación de la expansión del crédito interno de la autoridad monetaria. Se concibió entonces instituir mediante la nueva ley orgánica un régimen monetario de caja de conversión (*currency board*). Un régimen semejante se estableció tan sólo unos años más tarde en Hong Kong (1985), y luego en Argentina (1991). Ambos sobreviven hasta hoy.

La crisis de 1982-83 motivó, sin embargo, una importante revisión de ese proyecto. Dicho episodio —detonado por una conjunción de factores externos extremadamente adversos, que actuaron sobre una economía todavía débil y sobreexpandida en su gasto y endeudamiento— terminó dando lugar a un incremento de más de 100% en el tipo de cambio real (TCR)⁵. Semejante ajuste de precios relativos es simplemente inviable en un régimen de cambio fijo, que descansa en forma casi exclusiva en la flexibilidad hacia abajo de los salarios nominales para abordar esa tarea. Si la economía chilena, sea por la configuración de sus exportaciones (tan concentradas en volátiles productos primarios), por la relativa juventud de sus instituciones financieras (poco diversificadas y experimentadas), la insuficiencia de su integración a los mercados internacionales de factores (capital y trabajo) o por los frecuentes avatares de sus vecinos y otras economías emergentes, ha de estar permanentemente expuesta a variaciones tan significativas de su TCR de equilibrio, se concluyó que necesariamente debía darse un régimen de tipo de cambio flexible, con la correspondiente soberanía para administrar la política monetaria.

A comienzos de 1986, se reunió por primera vez la comisión designada por el BCC para preparar un nuevo y definitivo proyecto de ley destinado a establecer un banco central autónomo⁶. Entre 1985 y 1989, Chile consiguió buenos resultados macroeconómicos: crecimiento promedio anual de 7,5% en el PIB, inflación paulatinamente decreciente (desde 26,4% en 1985 a 12,7% en 1988; en 1989 volvió a subir a 21,4%) y gradual desendeudamiento externo (la deuda exterior cayó desde más de 100% del PIB en 1985 a poco más de 60% en 1989)⁷. Los resultados de la gestión macroeconómica de 1985-89 reforzaron la creencia de que el proyecto de autonomía para el BCC debía aspirar a una fórmula de administración monetaria flexible y comprometida con la estabilidad macroeconómica.

Por cierto, un obstáculo mayor para el propósito estabilizador es la generalmente baja apreciación demostrada por los gobiernos por ese objetivo. Desde

⁵ A lo largo del capítulo, entendemos por tipo de cambio real (TCR) el cociente entre un índice de precios internacionales (IPM de países socios), expresado en pesos, y el IPC nacional. Por consiguiente, un incremento del TCR refleja una depreciación real del peso.

⁶ Integraron esa comisión, por parte del Banco, Alfonso Serrano (su vicepresidente), José Antonio Rodríguez (fiscal) y el suscrito (director de Estudios), y como miembros externos, Jorge Cauas (ex ministro de Hacienda y ex vicepresidente del Banco, quien coordinó la comisión) y Enrique Barros (abogado).

⁷ He descrito esa experiencia macroeconómica en mis artículos de 1989b y 1990.

la creación del BCC, en 1925, hasta su consagración en la Constitución como organismo autónomo, la inflación chilena promedió un 36% al año. Como es sabido, la falla se ocasiona tanto en el financiamiento de los déficits fiscales por la vía monetaria (argumento del “impuesto inflación”) como en las urgencias del proceso político, que con frecuencia llevan a valorar demasiado fuertemente el período de bienestar pasajero que antecede a la inflación (argumento de “inconsistencia temporal”)⁸. El proyecto se propuso entonces aislar (en lo posible) la administración de la política monetaria del proceso político⁹.

La fórmula escogida fue la configuración de un banco central autónomo, regido por un consejo de cinco miembros, designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, que sirven por períodos largos (10 años), son virtualmente no removibles y se renuevan escalonadamente (uno cada dos años). El rasgo esencial del consejo es que, en el cumplimiento de sus funciones, no está sujeto a instrucciones de ningún poder del Estado y es, en ese sentido, genuinamente autónomo. El Consejo detenta colegiadamente el control total de la institución, sin perjuicio de que algunas de sus funciones sean delegables. El cargo de consejero es incompatible con otras funciones en los sectores público o privado, excepto académicas.

El modelo seguido es semejante al de los tres bancos centrales independientes entonces conocidos (los de Alemania, Estados Unidos y Suiza). No se supo en Chile del trabajo similar que a la sazón se realizaba en Nueva Zelanda, y que dio lugar a la dictación de su correspondiente ley de autonomía en 1990. A diferencia del nuestro, el modelo neozelandés obliga a ese banco central a atenerse a la meta *explícita* de inflación que le impone el poder político, en tanto lo deja en absoluta libertad para disponer de los medios para lograrla¹⁰. Dicho arreglo tiene interesantes propiedades en cuanto a transparencia e incentivos, pero supone que el objetivo de la estabilidad es apreciado por el poder político, incluso cuando exige costos de corto plazo. La fórmula chilena, fundada en una historia poco auspicio-

⁸ Por cierto, la referencia obligada es Kydland y Prescott (1977). Una pedagógica explicación y expansión de los modelos de comportamiento político de los bancos centrales se encuentra en Cukierman (1992). Ver también De Gregorio (1996).

⁹ Para mi justificación y análisis del proyecto, ver Fontaine (1989a). No fue fácil vender la idea. Todavía ahora sus intenciones se prestan para malos entendidos. Por ejemplo, en Massad (1998) se contiene un buen resumen de los argumentos pro autonomía del Banco Central, en esencia los mismos contenidos en Fontaine (1989a), pero me atribuye un tercer argumento: “algunos actores políticos (en la urgencia de la política diaria) no comprenderían las implicaciones de una restricción presupuestaria” (pág. 10, nota 8). Al respecto, textualmente digo en el artículo en cuestión: “Ocurre, simplemente, que las urgencias del proceso político con frecuencia llevan a valorar demasiado fuertemente el período de bienestar pasajero que antecede a la crisis. A menudo los dirigentes políticos esperan que las lealtades ganadas en ese período les ayudarán a sobrevivir más adelante, cuando deban encarar la realidad”. No hay por tanto presunción alguna de ignorancia por parte de los políticos, sino maximización racional en presencia de una alta tasa de descuento al estilo de Barro y Gordon (1993).

¹⁰ Massad (1989) se aproxima a una proposición semejante, pero sin la nitidez de la neozelandesa. Sobre el modelo neozelandés, ver Rosende (1997).

sa en la materia, y de los demás bancos centrales propiamente autónomos, incluido el recientemente inaugurado Banco Central Europeo, es en tal sentido más escéptica.

El objetivo del BCC fue definido en forma precisa, a fin de facilitar su evaluación y evitar su incursión en otras áreas de la política económica. Siguiendo el modelo alemán, se le destinó sólo a “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos” (Ley N° 18.840, art. 3°)¹¹. En el debate legislativo del proyecto se abundó en dejar en claro que esa misión se interpretaba como procurar la estabilidad en el nivel de los precios y evitar las crisis de pagos, originadas ya sea en el sistema financiero o en la balanza de pagos¹².

El ámbito de acción del BCC se restringió principalmente a lo monetario, a través de operaciones crediticias y el uso limitado de encajes. Una decisión importante fue incluir también las operaciones cambiarias por considerarse íntimamente conectadas a las monetarias. Mediante la compra o venta de divisas, el Banco puede ejecutar una “política cambiaria” tendiente a darle al precio de la misma una determinada trayectoria. La ley no establece ninguna limitación a la magnitud de sus operaciones crediticias y cambiarias, ni sobre la escala de sus activos y pasivos. En forma adicional, se le concedieron facultades para dictar ciertas regulaciones financieras (en relación principalmente con las captaciones bancarias, en su calidad de sustitutos del dinero) y de cambios internacionales. Su capacidad para imponer restricciones a ciertos pagos internacionales y movimientos de capitales fue ampliamente debatida y se optó por una fórmula cuidadosa, que permite tal posibilidad sólo bajo circunstancias excepcionales¹³.

La comisión a cargo de la elaboración del proyecto terminó su trabajo en 1987. Fueron consultados numerosos expertos, incluyendo una amplia gama de ex autoridades del BCC¹⁴. El proyecto siguió un prolongado trayecto al interior del Ejecutivo antes de ser enviado al Poder Legislativo —constituido entonces por la Junta de Comandantes en Jefe—, hacia fines de 1988. En una acción inusual en

¹¹ Su ley orgánica anterior declaraba como objetivo: “propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional” (Banco Central de Chile, 1982, pág. 17). Un objetivo tan amplio suele menoscabar la estabilidad.

¹² El concepto de estabilidad en el valor de la moneda, tomado directamente de la ley del Bundesbank, es algo ambiguo y podría interpretarse como la fijación de su tipo de cambio internacional. Sin embargo, la acepción más lógica de “valor” en economía dice relación con “poder de compra”. El poder de compra de una moneda es recíproco del nivel de precios, de modo que estabilizar a uno equivale a estabilizar al otro. El concepto de “nivel de precios” prefirió evitarse en nuestra ley, quizás por considerarse demasiado técnico. La ley neozelandesa de 1990, en cambio, fue menos pudorosa y más rigurosa: “la función primordial del Banco es formular y ejecutar una política monetaria dirigida hacia el objetivo económico de alcanzar y mantener estabilidad en el nivel general de precios” (ver Rosende, 1997).

¹³ Para más detalles, ver Fontaine (1989a).

¹⁴ Por ejemplo, fueron consultados ex presidentes del BCC en los gobiernos de Frei Montalva y Pinochet.

esos tiempos, el BCC publicó íntegramente el proyecto de ley, el cual fue intensamente debatido en foros académicos y la prensa¹⁵. La comisión legislativa encargada de su estudio lo revisó minuciosamente y acogió varias de las observaciones planteadas en el debate público. La ley fue publicada en octubre de 1989 y entró en vigencia el 9 de diciembre del mismo año.

El debate público del proyecto fue intenso y no exento de prejuicios¹⁶. Explicablemente, el hecho de que se suscitara a meses del cambio de gobierno creó la imagen de que el gobierno militar pretendía prolongar su poder a través del control del BCC. Ese malentendido se despejó con la nominación del primer Consejo de la institución, el cual dio garantías de competencia y pluralismo¹⁷. Por cierto, de otro modo el proyecto habría perdido todo sentido.

En cuanto a la sustancia de la iniciativa, el debate fue importante y sirvió para precisar sus contornos y aclarar debilidades. Algunos vieron en ella la pretensión absurda de administrar la política monetaria con exclusivo criterio técnico y prescindencia de las inevitables consideraciones de índole política y social (Arellano, 1989; Massad, 1989; Zahler, 1989). En realidad, el proyecto en su justificación desmentía esa versión y planteaba el propósito de investir a un cuerpo autónomo y de alta calidad del poder para asumir las complejas decisiones político-económicas que exige el manejo monetario¹⁸. El símil de la Corte Suprema de Justicia es apropiado y su independencia se considera normalmente garantía de una auténtica democracia.

Tres cruciales aspectos, sin embargo, fueron destacados en el debate. Aquellos de la *coordinación* entre el BCC y el gobierno, del (excesivo) *ámbito* de sus atribuciones y de su *responsabilidad pública*. Las fórmulas contenidas en la ley para resolver estos importantes aspectos, que recogen algunas de las observaciones surgidas, no son por cierto las únicas posibles. Su eficacia ha de probarse en la práctica, materia que la presente evaluación aborda en las secciones siguientes.

¹⁵ El proyecto y su fundamentación está contenido en Banco Central de Chile (1988). La mejor referencia para el debate académico son los artículos publicados en el volumen 77 de *Cuadernos de Economía*, abril de 1989.

¹⁶ Roberto Zahler, quien luego integrara el primer Consejo, primero como vicepresidente, y luego como presidente, fue particularmente crítico. Para él “la cuestión de fondo” consistiría “en la falta de confianza por parte de las actuales autoridades respecto de los mecanismos del régimen democrático para la formulación e implementación de la política económica...” Agregando luego: “Específicamente, se cuestiona la credibilidad y competencia de los futuros equipos económicos” (Zahler, 1989, p. 101). Sin embargo, pocos meses después era nombrado miembro del Consejo por esas mismas “actuales autoridades” y en su desempeño a cargo de la institución en 1992-96 mantuvo una línea marcadamente autónoma, contribuyendo de modo significativo al prestigio de que hoy goza la institución.

¹⁷ Sobre este punto hace hincapié Bianchi (1991). Describe también los argumentos de la polémica.

¹⁸ Específicamente, el proyecto menciona en su justificación que, además de preservar su carácter técnico, la autonomía le “da el nivel necesario para cautelar ciertos valores económicos fundamentales”, tales como la estabilidad de la moneda. Ver Banco Central de Chile (1988), p. 4.

Inevitablemente, la autonomía debe dificultar la coordinación entre las autoridades. Como sostenía la justificación del proyecto, es una aplicación del principio de la división de los poderes al campo de la política económica y ésta también provoca problemas de esa naturaleza, por ejemplo, en el diseño y ejecución de las leyes¹⁹. Introduciendo “costos de transacción”, la autonomía persigue evitar precisamente que gobierno y Banco Central, coordinadamente, desestabilicen la economía, ya sea por motivaciones electorales o de otra índole. Sin embargo, para facilitar el diálogo y la coherencia entre las autoridades fiscal y monetaria se establecieron determinados mecanismos de información recíproca, consulta (asistencia del ministro de Hacienda a las sesiones del Consejo, con derecho a voz y a la suspensión hasta por 15 días de sus resoluciones, para una segunda discusión, salvo insistencia del Consejo por unanimidad), e incluso veto del ministro de Hacienda para la imposición de restricciones cambiarias (salvo insistencia por unanimidad). En el debate legislativo se introdujo adicionalmente el mandato al Consejo —al “adoptar sus acuerdos”— de “tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno”, cuya imprecisión podría prestarse para menoscabar la autonomía²⁰.

El ámbito de las facultades previstas en el proyecto es limitado respecto de las variadas funciones que tradicionalmente desempeñaba el BCC. Sin embargo, algunos comentaristas vieron en el proyecto la creación de una suerte de poder económico paralelo y competitivo del Ejecutivo (Arellano, 1989). Otros, en cambio, pusieron atención en las atribuciones financieras y cambiarias especificadas en el proyecto. En materia de regulaciones financieras, éste no innovó respecto de la fórmula tradicional de supervisión y respaldo estatal, compartido entre el BCC y la Superintendencia de Bancos (dependiente del Ministerio de Hacienda). En lo cambiario, aun cuando se estableció un régimen esencialmente liberal, el BCC conservó importantes poderes regulatorios, incluyendo la capacidad *excepcional* de imponer controles de cambio. La alternativa, ampliamente debatida durante la elaboración del proyecto, habría sido excluir tales controles de las facultades del BCC y hacerlas exclusivamente materia de ley (Valdés-Prieto, 1989). Volveremos sobre este tema en la sección III.

El tema de la responsabilidad pública tampoco es de fácil solución: ¿ante quién responde un banco central autónomo?, ¿qué incentivos ha de recibir para el cumplimiento de su función? La ley estableció ciertas condiciones de transparencia para hacer a la opinión pública (y al mercado) juez de su desempeño. Dispuso que el BCC informase al gobierno y al Senado de sus planes y resultados,

¹⁹ “La autonomía del Banco Central, sin menoscabar la necesaria coordinación, tiene por objeto establecer una división de poderes y sus correspondientes contrapesos. El principio de la división de poderes es ampliamente aceptado en materia política...” (Banco Central de Chile, 1988, pág. 5). Ver también Fontaine (1989a) y Rosende (1988).

²⁰ El concepto fue introducido para demostrar que no se pretendía crear un “equipo económico paralelo”, como argumentaban los críticos del proyecto. Pero qué es lo que se entiende por “tener presente”, no está definido.

dándole a este último una suerte de capacidad evaluadora. Sin embargo, las restricciones constitucionales impidieron hacer de esta función una rendición de cuentas propiamente tal²¹. Los miembros del Consejo están sujetos a severas prohibiciones y son removibles sólo en casos excepcionales: por abuso del cargo, mediante proceso judicial; “por haber votado favorablemente acuerdos del Banco que impliquen grave y manifiesto incumplimiento de su objeto” y hayan sido “causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país”, mediante una suerte de acusación política (art. 17°); y en el caso del presidente del Banco, por “incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo”, también mediante acusación política (art. 16°).

A diez años del debate, parece claro que el concepto de autonomía incorporado en el proyecto cuenta con amplia aceptación²². Los temores de grave descoordinación, obstaculización de la política económica del gobierno y falta de control por parte de un banco central autónomo no parecen haberse materializado. Sin embargo, las preocupaciones más profundas manifestadas en el debate relativas al equilibrio fino entre independencia y coordinación, autonomía y responsabilidad pública, siguen vigentes y han de ser evaluadas en la práctica.

II. CONTRA LA INFLACIÓN

Al cautelar la estabilidad del valor de la moneda, el Banco Central hace de centinela de la estabilidad macroeconómica. Su rol es echar a sonar las campanas de alarma cuando las restricciones objetivas que enfrenta la economía amenazan ser vulneradas, pues ello tarde o temprano provocaría un brote inflacionario. Un banco central autónomo debe así prevenir al mercado contra el uso populista del presupuesto fiscal y el expediente —antidemocrático, por lo demás— de ese impuesto no legislado que es la inflación²³.

Desde 1990 en adelante, el BCC se ha mostrado inequívocamente comprometido con su mandato legal de velar por la estabilidad de la moneda²⁴. El propósito de tener en el orden institucional una entidad concentrada prioritariamente en ese objetivo parece haberse cumplido satisfactoriamente (Corbo, 1998; Rosende, 1998).

²¹ La Constitución Política del Estado, en su artículo 49, enumera exhaustivamente las atribuciones del Senado y entre ellas no se contempla la aprobación de la gestión del BCC.

²² Al comenzar la campaña presidencial de 1999, los dos principales contendores se han declarado partidarios de mantener la autonomía del BCC en términos similares a los actuales.

²³ Sobre populismo macroeconómico ver Dornbusch y Edwards (1991) y De Gregorio (1996).

²⁴ De acuerdo a Zahler (1997), el objetivo del BCC durante la primera mitad de los noventa fue alcanzar una inflación de un dígito. Vencida esa valla, ahora procura como objetivo final una inflación similar a la prevaleciente en los países desarrollados (Massad, 1998).

El compromiso con la estabilidad se ha manifestado en la fijación anual de metas de inflación sistemáticamente declinantes. Dicho procedimiento se fundó en el precepto legal que obliga al Banco a comunicar al Senado en forma anual sus objetivos programáticos (art. 80°). Dicho mandato no es, sin embargo, explícito respecto de la obligación de anunciar el objetivo inflacionario en particular, y la determinación de proceder de esa manera ha sido una práctica sana y ampliamente validada por la experiencia.

Como se aprecia en el Cuadro 1, las metas anuales de inflación han sido claramente declinantes y la trayectoria efectiva de la misma se ha encuadrado razonablemente bien a ellas. Aunque el mérito de este desempeño corresponde por cierto a la autoridad monetaria, cabe consignar que la tarea ha sido facilitada tanto por una favorable situación de precios internacionales y afluencia de capitales —que rebajó la inflación importada y permitió la continua apreciación del peso— como por un ambiente interno propicio a la estabilidad. En lo interno, cabe destacar la creciente aversión de la opinión pública al desorden monetario, la cual no sólo parece derivarse de la traumática experiencia latinoamericana en la materia, sino que puede provenir también de un efecto inesperado de la popularización de la UF (Unidad de Fomento): la generalizada indexación al IPC (Índice de Precios al Consumidor) de las deudas hipotecarias ha creado una clase media fuertemente antagónica a la inflación.

CUADRO 1
INFLACIÓN: CUMPLIMIENTO DE METAS
(Var. % IPC dic.-dic.)

	Inflación meta	Inflación efectiva
1989	-	21,4
1990	-	27,3
1991	15-20	18,7
1992	13-16	12,7
1993	10-12	12,2
1994	9-11	8,9
1995	9,0	8,2
1996	6,5	6,6
1997	5,5	6,0
1998	4,5	4,7

Fuente: Banco Central de Chile.

Esta positiva tendencia quedará probablemente como uno de los logros más importantes de la década de los 90 y creo debe ser intensificada en los próximos años. A medida que ingresamos a terreno nuevo —con inflación baja o incluso nula—, pasarán a apreciarse con mayor nitidez, en el funcionamiento de los mer-

cados y en la toma de decisiones públicas, los beneficios de operar en un ambiente de estabilidad en el nivel de precios²⁵.

La estrategia seguida contra la inflación ha sido gradualista. Su mérito radica en el escaso costo incurrido en términos de producto y empleo. Entre 1990 y 1997, mientras la inflación media anual caía desde 26 a 6,1%, el PIB crecía a un ritmo anual de casi 8% y el desempleo descendía desde 7,8 a 6,1% (Cuadro 2).

CUADRO 2
 TRAYECTORIA DE LA INFLACIÓN Y VARIABLES RELACIONADAS

	Inflación	Devaluación	Var. salarios	Crec. PIB	Crec. Dem. Interna	Desempleo	Var. M1A	Tasa Interés Real	Superávit del SPNF
	Media	Media	Media	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	(1)	(2)	(3)						
1989	17,0	9,0	19,2	10,6	13,3	8,0	24,3	6,77	1,3
1990	26,0	14,4	28,4	3,7	2,9	7,8	16,0	9,46	3,6
1991	22,0	14,6	27,7	8,0	6,2	8,2	43,0	5,43	2,3
1992	15,5	3,8	20,7	12,3	15,0	6,7	38,0	5,25	2,9
1993	12,7	11,6	16,5	7,0	10,8	6,5	19,0	6,41	2,1
1994	11,5	4,1	17,1	5,7	5,5	7,8	18,0	6,38	2,3
1995	8,2	-5,5	15,4	10,6	16,2	7,4	23,0	5,85	3,8
1996	7,4	4,0	11,8	7,4	7,9	6,5	16,3	6,94	2,0
1997	6,1	1,7	7,9	7,4	9,1	6,1	17,0	6,45	1,0
1998	5,1	9,8	7,9	3,9	3,9	6,2	3,3	9,53	-1,3

- (1) Variación porcentual media anual del Índice de Precios al Consumidor.
 (2) Variación porcentual media anual del tipo de cambio observado.
 (3) Variación porcentual media anual del Índice Nominal de Remuneraciones por Hora.
 (4) Variación porcentual anual del Producto Interno Bruto a precios de 1986.
 (5) Variación porcentual anual de la Demanda Interna a precios de 1986.
 (6) Tasa de desocupación como % de la fuerza de trabajo (INE).
 (7) Variación porcentual media anual del dinero (M1A) en términos reales.
 (8) Tasa de interés sobre depósitos reajustables según UF 90-365 días, promedio anual.
 (9) Superávit del Sector Público No Financiero del PIB (ver capítulo 3 de este libro).

Fuente: Banco Central, INE, Ministerio de Hacienda.

²⁵ Por razones de espacio omitimos aquí el debate sobre los costos y beneficios de eliminar la inflación. Entre los últimos, sobresale el incremento en el grado de monetización de la economía y el ahorro consiguiente de costos de transacción, y la mejoría de la asignación de recursos al aumentar el contenido informacional de los precios, una vez depurado de ellos el "ruido" inflacionario. Se argumenta que el costo estaría en la eliminación de un mecanismo cómodo para alterar disimuladamente el valor real de ciertos precios rígidos, como los salarios. Naturalmente, la validez de este argumento depende crucialmente del carácter inesperado de la inflación y, como ella puede dejar de serlo, encierra el peligro de una inflación creciente.

La notable ausencia de un “costo social” en la reducción de la inflación durante los noventa hace pensar que la política estabilizadora fue altamente creíble. Ello parece corroborar la hipótesis de que un banco central autónomo y comprometido con la estabilidad puede orientar, creíblemente, las expectativas de inflación. El papel desempeñado por las metas oficiales de contención de la inflación ha sido reiteradamente destacado (Corbo, 1998; Morandé y Schmidt-Hebbel, 1997).

Cabe preguntarse, no obstante, qué habría hecho tan especialmente confiables esas metas o, en otras palabras, por qué la autonomía *legal* del BCC fue interpretada como una autonomía *efectiva*. En el espíritu de la teoría de las expectativas racionales, cabría esperar que la credibilidad se fundara en el conocimiento y apreciación de las reglas de comportamiento de la institución. Esto nos lleva necesariamente a preguntarnos qué tan favorable han sido sus políticas monetaria y cambiaría a la construcción de una reputación antiinflacionaria.

La política monetaria se ha administrado con el propósito de hacer que la demanda interna se expanda a un ritmo similar al del producto. Específicamente, se considera que una brecha alta (baja) entre la tasa de expansión de la demanda y del producto provocaría a la larga presiones inflacionarias (deflacionarias) que impedirían el cumplimiento de la meta (Rojas, 1997; Fontaine, 1996). Por cierto, la relación entre esta brecha y la inflación es compleja. En condiciones de pleno empleo, hay que considerar también su impacto sobre el tipo de cambio real (TCR) y el déficit de cuenta corriente. Si simultáneamente el BCC persigue rebajar la inflación y defender una determinada trayectoria para el TCR, entonces —y sólo entonces— la relación de causalidad brecha/inflación es unívoca. Aún así, sin embargo, ella es oscurecida temporalmente por los familiares rezagos y variaciones en el empleo de los recursos (la tradicional brecha entre producto “efectivo” y “potencial”).

Como objetivo intermedio, la política monetaria ha empleado las tasas reales de interés de corto plazo. Esta forma de conducción monetaria se ha aplicado con buenos resultados desde 1985 en adelante (Fontaine, 1991 y 1996)²⁶. La estrategia supone que la demanda interna es elástica a la tasa real de interés y que esta última es el principal canal de influencia de la política monetaria sobre el sector real²⁷. Ambos supuestos han sido objeto de amplia controversia teórica y econométrica, pero mi evaluación sobre sus resultados prácticos sigue siendo positiva²⁸. La conducción monetaria en base a la tasa real de interés tiene la ventaja de proporcionar al mercado una señal fácil de interpretar respecto del signo (con-

²⁶ Hasta 1990, la autoridad apuntó principalmente a la tasa de 90 días, aunque en ocasiones intervino para influir sobre las tasas para plazos más largos. A contar de 1991 se concentró sólo en la primera. Desde 1995 en adelante pasó a guiarse por la tasa interbancaria para operaciones a un día de plazo. Estas innovaciones, en general, han operado bien y no han alterado los rasgos centrales de la conducción monetaria de los últimos doce años.

²⁷ Por cierto, esto no impide que haya otros canales de importancia, como el cambiario. El argumento supone que si los hay, están correlacionados positivamente con la tasa de interés real.

²⁸ Para la evidencia empírica del impacto de la tasa real de interés en la demanda interna y la inflación, ver Eyzaguirre y Rojas (1995) y Valdés (1998). Para la posición antagonista, ver Rosende (1998).

tractivo o restrictivo) de la política, además de ser particularmente apropiada para situaciones de inestabilidad de la demanda de dinero²⁹. Chile cuenta con un mercado profundo de instrumentos reajustables, el cual permite observar una cotización de mercado de la tasa real de interés *ex ante*, condición que no se da en otras economías³⁰. Pese a dichas ventajas, esta estrategia de política monetaria ha sido a menudo criticada como responsable de un uso excesivo de la indexación financiera³¹. En mi opinión, la estrategia vigente opera bien y es similar, o incluso superior, a la empleada en Estados Unidos y Europa³².

La credibilidad de la regla monetaria suele establecerse mediante una “inversión” en reputación por parte de las autoridades. Esto es, la aplicación de políticas duras que muestren voluntad de asumir costos y capacidad para obtener resultados. Comenzando 1990, el recientemente independizado BCC tuvo oportunidad de probar su mano. Durante 1989 habían emergido fuertes presiones inflacionarias, las cuales podían agravarse por efecto de las expectativas de expansión fiscal y alzas salariales que despertaba el nuevo gobierno. Las autoridades entrantes (que asumían en marzo) plantearon al BCC la conveniencia de devaluar el peso para corregir el creciente déficit comercial. Pero el Consejo del BCC sopesó esos argumentos y, en una temprana muestra de autonomía (aunque en votación dividida), rechazó esa opción, temiendo que ella avivaría las presiones inflacionarias. Se optó, en cambio, por imprimirle un giro fuertemente restrictivo a la política monetaria, elevando drásticamente las tasas de interés. Así el BCC enviaba, tanto al sector privado como al sector público, una poderosa señal de compromiso con la estabilidad y disciplina en las expectativas.

Como muestra el Cuadro 3, el Ajuste I no estuvo exento de costos: bajó el crecimiento del producto, subió el desempleo y cayó fuertemente el TCR. La inflación, en tanto, sólo se redujo significativamente en el segundo semestre de

²⁹ En el caso chileno, la existencia de depósitos reajustables, según la variación de la UF, crea un sustituto muy cercano al dinero líquido (M1), cuyo efecto es incrementar la volatilidad de la preferencia por liquidez. Esto dificulta la aplicación de metas cuantitativas de expansión monetaria (a no ser que se apliquen sobre M1 corregido por ese efecto o a agregados monetarios mayores).

³⁰ Nótese que los clásicos argumentos de Friedman contra el manejo monetario en base a la tasa de interés son más aplicables a la tasa nominal que a la real. Para un desarrollo más completo de estos argumentos, ver Fontaine, 1991.

³¹ En un esfuerzo por “nominalizar” el mercado financiero, el Banco Central inició en 1997 la colocación de títulos no reajustables de mediano plazo. No parece haber tenido todavía éxito en ese cometido. La indexación financiera —a diferencia de la salarial— no es, en mi opinión, un atributo negativo del mercado de capitales chileno y bien puede extenderse al resto del mundo, porque permite completar la oferta de instrumentos financieros (Barro, 1998; Shiller, 1998; Walker, 1998). Es una pregunta abierta por qué la indexación no ha sido espontáneamente adoptada por los mercados. Es posible que se deba a sus altos costos de “puesta en marcha”, que justificaría asumir sólo bajo alta inflación.

³² En los últimos años han introducido bonos de largo plazo indexados al IPC en Australia, EE.UU., Inglaterra y Nueva Zelanda. Sobre las ventajas de la indexación financiera para la política monetaria, ver Hetzel (1992).

CUADRO 3
TRES AJUSTES Y DESAJUSTES

	PIB (var. % real 12 meses)	Gasto	Tasa de interés capt. reaj. 90-365 días	Var. dinero (var. % 12 meses)	TCR (1986=100)	IPC	Salarios (var. % 12 meses)
AJUSTE I							
88,4	8,7	10,9	5,0	50,1	110	12,7	17,5
89,1	9,0	14,6	5,7	33,2	108	12,9	17,4
89,2	13,4	18,3	6,3	27,6	104	16,2	17,2
89,3	9,7	14,2	7,5	20,8	111	19,8	19,3
89,4	7,6	6,7	8,8	17,5	112	21,4	25,2
90,1	8,6	10,7	13,3	16,7	115	23,9	25,8
90,2	2,8	-1,3	9,5	19,1	111	24,8	27,0
90,3	0,0	-0,1	8,5	12,0	111	29,3	28,4
90,4	1,5	2,5	6,0	9,7	114	27,3	33,8
91,1	2,2	-2,0	5,7	40,8	114	23,0	31,8
91,2	6,0	3,3	5,3	38,5	105	23,9	29,0
91,3	8,9	9,3	5,3	39,2	103	18,8	26,8
AJUSTE II							
92,4	10,7	13,7	6,0	52,3	96	12,7	17,1
93,1	8,3	16,2	6,4	24,3	97	12,7	16,1
93,2	8,0	13,2	6,4	15,0	100	13,0	16,6
93,3	7,0	9,5	6,4	16,5	97	12,3	16,8
93,4	4,7	5,1	6,4	21,0	94	12,2	19,9
94,1	5,0	2,0	6,6	15,5	96	13,7	18,8
94,2	6,4	7,8	6,5	13,9	94	12,7	17,2
94,3	5,3	5,4	6,3	18,4	95	10,4	16,9
94,4	6,2	6,8	5,9	23,4	93	9,0	14,6
95,1	8,9	13,1	5,9	21,5	93	8,2	15,5
95,2	10,5	13,8	5,5	25,7	89	7,6	16,1
95,3	11,5	18,8	5,3	23,2	86	8,6	15,4
AJUSTE III							
95,4	11,7	18,7	6,9	20,0	88	8,2	13,7
96,1	9,3	13,0	6,6	18,0	87	8,0	12,1
96,2	7,3	7,6	7,2	15,7	84	8,3	11,9
96,3	5,3	3,0	7,0	16,5	84	6,3	11,3
96,4	7,4	8,7	6,8	14,9	84	6,6	9,5
97,1	5,0	1,6	6,6	14,1	80	6,8	10,0
97,2	6,1	9,4	6,3	16,1	79	5,3	8,2
97,3	8,7	12,9	6,2	19,1	76	6,0	8,1
97,4	9,8	13,7	6,5	17,7	77	6,0	7,4

Fuente: Banco Central de Chile.

1991³³. Todo esto era de esperarse cuando la credibilidad estaba todavía por ganarse. Sin embargo, en medio de generalizadas críticas, el BCC aflojó la política monetaria con velocidad durante la segunda mitad de 1990 y el año siguiente. Como ello se efectuó sin contar con el apoyo de una política fiscal restrictiva, no es sorprendente que un año más tarde la economía nuevamente presentara síntomas de sobrecalentamiento, con un crecimiento de 12% en el producto y de 15% en la demanda interna³⁴. En el intertanto, la fuerte apreciación del peso, objeto de dos revaluaciones discretas —una a mediados de 1991, y otra, seis meses más tarde— contuvo el impacto inflacionario del auge.

Con extraordinaria similitud, la experiencia se repetiría dos veces más en los años siguientes (ver Cuadro 3). En efecto, en 1993-94 tuvo lugar el Ajuste II. Nuevamente, no tardaron en hacerse sentir los costos en materia de desaceleración económica y desempleo. El TCR volvió a declinar y el BCC terminó ampliando la banda de flotación del peso a fin de posibilitar su reducción adicional. El episodio concluyó hacia fines de 1994, cuando arreciaba la crítica política, atizada esta vez por declaraciones públicas de las autoridades del gobierno. Se dio inicio entonces a una rápida sucesión de recortes en las tasas de interés durante el primer semestre de 1995. Ello ocurrió en el contexto de una significativa mejoría en los términos de intercambio. Hacia fines de 1995, nuevamente afloraban señales de sobrecalentamiento y nacía el Ajuste III. Sería tedioso describir este nuevo episodio, pero su gestación y desarrollo son enteramente semejantes a los anteriores.

Diríase entonces que la acción monetaria contra la inflación ha sido algo intermitente y, en consecuencia, no particularmente indicada para construir credibilidad. Pese a su autonomía y compromiso con la estabilidad, el BCC ha sido sensible a la crítica, proveniente tanto del gobierno como del sector privado, respecto de la dureza de sus políticas. Cada vez que han emergido los costos económicos y salariales de rebajar la inflación —a través de altas tasas de interés, brusca apreciación cambiaria, desaceleración del crecimiento y desempleo—, ha encontrado los argumentos para virar con rapidez hacia una política monetaria expansiva. Puede argumentarse que esos virajes fueron necesarios para cumplir las metas de inflación —y que el Cuadro 1 atestiguaría su adecuada calibración—, pero aun así es difícil conciliar una trayectoria tan zigzagueante para la política monetaria con la credibilidad que se les supone a las metas del BCC. Los altibajos de las tasas de interés y el ritmo de actividad real introducen un costo real y muestran que la contención de la inflación ha sido menos indolora de lo que aparenta.

³³ Influyeron en el retraso observado, un reajuste de 49% en el salario mínimo en junio de 1990, la elevación del IVA desde 16 a 18% al mes siguiente y una fuerte alza internacional del precio del petróleo a fines de año. Debo a Andrés Bianchi esta observación.

³⁴ Las cifras indicadas corresponden a la nueva serie de cuentas nacionales (a precios de 1996), la cual no estaba disponible a la fecha. Según la serie entonces disponible, la aceleración de la economía fue algo menor, pero en todo caso significativa. Debo a Andrés Bianchi esta observación.

Es de hacer notar que la crítica a los sucesivos ajustes monetarios se ha centrado en su impacto sobre las tasas de interés y el TCR³⁵. Efectivamente, las tasas reales de interés han sido más altas en los noventa que en la segunda mitad de los ochenta y el TCR se redujo en 30% entre 1990 y 1997. Pero ello puede ser atribuido a la fuerte expansión autónoma del gasto privado —alentada por un clima de optimismo y voluminosas entradas de capitales— y a una política fiscal de corte más bien expansivo³⁶. Puede argumentarse que la evolución de las tasas y el cambio fue en parte fruto de la descoordinación entre las políticas monetaria y fiscal —restrictiva, una; expansiva, la otra—, costo atribuible a la autonomía. Sin embargo, hay claros indicios de que la opción preferida por la autoridad fiscal habría sido una actitud más débil sobre la inflación, con tasas de interés más moderadas y TCR más alto. En ese sentido, la autonomía ha cumplido su rol: defendiendo la estabilidad, ha introducido una suerte de freno a la excesiva expansión fiscal.

¿Cómo entonces explicar el éxito obtenido en la reducción progresiva de la inflación sin mayores efectos en producto y empleo? ¿Cómo explicarse la aparente credibilidad que ha despertado el programa? Los ajustes I y II estuvieron orientados a crear la reputación necesaria para sostener una política antiinflacionaria seria. Paulatinamente, sin embargo, los costos de esa experiencia —particularmente reflejados en altos intereses reales y apreciación cambiaria— inclinan a la autoridad al uso de la política cambiaria como instrumento orientador de las expectativas. Específicamente, la política cambiaria —administrada mediante un sistema de bandas— deja de apuntar a la estabilización del TCR en torno a su *nivel* estimado de equilibrio de largo plazo, y pasa a favorecer una *trayectoria* de apreciación real gradual, tarea que es ejecutada mediante una variedad de medidas y acciones, como se discute en la próxima sección.

Cabe aclarar que toda política monetaria contractiva provoca una apreciación temporal de la moneda, la cual se constituye en uno de sus importantes canales de influencia sobre la inflación. También es necesario considerar que las favorables condiciones internacionales, las buenas perspectivas de Chile y la fuerte expansión de la productividad impulsaron una caída hacia el equilibrio en el TCR,

³⁵ Un interesante aspecto de economía política es la popularidad adquirida por el objetivo del TCR. En anteriores programas de estabilización (por ejemplo, en 1959-61 y 1979-81) la caída del TCR no había sido objeto de mayor oposición política. Al contrario, su impacto favorable en salarios reales más bien atenúa el costo político de enfrentar la inflación. En los noventa, en cambio, se visualiza una caída brusca del TCR como políticamente inconveniente, y ella provoca fuertes críticas. Esto puede ser reflejo de la apertura comercial, la importancia de los *lobbies* exportadores y la flexibilidad del mercado laboral, además de la memoria de la traumática experiencia de 1981-82, bajo cambio fijo.

³⁶ El rol jugado por la política fiscal de los noventa ha sido intensamente analizado y debatido. Su interpretación no es fácil, porque, si bien se mantuvo un importante superávit fiscal (equivalente a 1,9% del PIB en 1990-97, el gasto público creció fuertemente (a un ritmo de 6,5% real al año). La expansión del gasto fiscal fue particularmente aguda durante el período del Ajuste I. El aumento del gasto público, financiado con un alza de impuestos a la renta, y la mejoría de la recaudación asociada al fuerte crecimiento económico parecen haber alimentado la expansión de la demanda interna. Sobre el tema ver Arellano y Larraín (1996), Arrau, Quiroz y Chumacero (1992).

desde su alto nivel de 1990. En ese sentido, la coyuntura de los noventa fue particularmente propicia para rebajar la inflación. Pero lo distintivo del período bajo análisis —particularmente desde 1995 en adelante— es el intento de conducir la apreciación en forma gradual, impidiendo tanto las revaluaciones como las devaluaciones bruscas, para hacerla compatible con el objetivo de descenso de la inflación³⁷.

CUADRO 4
 COSTO DEL CRÉDITO

	Tasa Real Moneda Nacional (1)	Tasa Moneda Extranjera en US\$ (2)	Tasa Moneda Extranjera en \$ reales equivalente <i>ex-post</i> (3)	Tasa Real Prom. ponderada (4)
1993	9,2	7,6	6,2	8,1
1994	9,3	8,3	1,2	6,4
1995	8,5	10,9	-3,3	4,4
1996	9,3	9,8	6,1	8,2
1997	8,8	9,9	5,3	7,5
1998	11,9	9,0	13,9	12,7
Prom. 93-98	9,5	9,2	4,8	7,5

(1) Corresponde a la tasa anualizada de colocaciones 90-365 días reajutable según la variación de la UF del sistema financiero.

(2) Corresponde a la tasa anualizada de colocaciones 90-365 días reajutable según la variación del tipo de cambio del sistema financiero.

(3) Corresponde a la tasa anualizada de colocaciones 90-365 días reajutable según la variación del tipo de cambio corregida por la devaluación promedio en relación a la variación promedio de la UF (esto es incluyendo la caída efectiva del tipo de cambio real).

(4) Corresponde a la tasa anualizada de colocaciones 90-365 días reajutable promedio ponderada calculada según la importancia relativa de las colocaciones totales en moneda nacional del sistema financiero y las colocaciones totales en moneda extranjera del sistema financiero más la deuda externa directa del sector privado no financiero.

Fuente: Banco Central de Chile y estimaciones propias.

Pero la apreciación cambiaria gradual puede haber fomentado el exceso de gasto y permitido la gestación de un importante desequilibrio de cuenta corriente. Como se aprecia en el Cuadro 4, la apreciación gradual —una vez que es incorporada a las expectativas— reduce el costo esperado del endeudamiento externo y estimula el ingreso de capitales. Esto fomenta la expansión de la demanda interna y su orientación hacia bienes no transables. El auge de los valores bursátiles y de bienes raíces es una consecuencia típica del proceso, con el correspondiente efecto riqueza sobre el gasto. Mientras se mantenga la expectativa de TCR

³⁷ El rol de la política cambiaria como “ancla” de la credibilidad en la meta de inflación ha sido subrayado por Corbo (1998) y Rosende (1998), entre otros.

declinante, la entrada de capitales crea la apariencia que se trata de un movimiento de equilibrio, impulsado por el mercado. Pero, en verdad, es la garantía implícita de estabilidad cambiaria ofrecida por la política del BCC —en el sentido indicado más arriba— la que atrae artificialmente a los capitales. Consciente del riesgo de desequilibrio externo que ello ocasiona, la autoridad chilena eleva las tasas de interés (por ejemplo, en el Ajuste III, de 1995-96), pero la expectativa de apreciación anula parte de su efecto, porque conduce a que una creciente porción de la demanda de crédito se satisfaga en el exterior. Tampoco surten mayor efecto los encajes al crédito externo (ver sección III), por cuanto su impacto financiero es anulado por la apreciación del TCR.

El resultado final es similar al de los programas de estabilización con cambio fijo³⁸. Nótese que, en el caso que comentamos, el tipo de cambio no está fijo, sino presionado hacia el (declinante) piso de la banda por factores tanto de mercado (TCR inicialmente alto) como artificiales (expectativas generadas por la percepción de que el BCC administrará una apreciación gradual). Como en el caso de aquéllos, el proceso se interrumpe cuando algún evento exógeno hace dudar de la sostenibilidad de la política cambiaria. Suben las tasas de interés o el tipo de cambio y la estabilización cobra sus tradicionales costos en actividad productiva y empleo.

Mi conclusión es que, si bien el BCC ha asumido el objetivo estabilizador planteado en su ley orgánica, en la ejecución de la política antiinflacionaria ha terminado optando por una estrategia de estabilización basada en la apreciación cuidadosa y gradual del TCR. Dicha opción es una entre varias alternativas abiertas a un banco central autónomo y comprometido con la estabilidad, pero es viable sólo en un ambiente de confianza internacional y afluencia de capitales. La situación creada a partir de la crisis asiática de 1997-98 hace temer que esa condición pueda no darse a futuro. Si ése fuera el caso, los costos de la estabilización ya efectuada y de nuevos avances estarían todavía por pagarse. Las nuevas condiciones parecen imponer ahora un alza del TCR y ello exigiría hacer descansar el control de la inflación sobre los salarios y los precios de los bienes no transables. La autonomía del BCC ha de ayudarlo a disciplinar en ese sentido las expectativas y presiones de costos, pero no es descartable que sea necesaria adicionalmente una fase prolongada de crecimiento lento en el producto y el empleo.

III. CONTRA EL EXCESIVO ENDEUDAMIENTO EXTERNO

El segundo objetivo del BCC —velar por el “normal funcionamiento de los pagos internos y externos”— admite variadas interpretaciones. En su acepción más limitada —y creo más correcta—, el legislador parece referirse a las medidas ne-

³⁸ Los programas de estabilización en base a una ancla cambiaria aparentemente invierten el orden en que se suscitan los beneficios y costos del proceso. Ver Edwards, 1993 y 1996.

cesarias para evitar o paliar las crisis bancarias, cuyo efecto directo suele ser la interrupción de los pagos internos y externos. Esta acepción restringida incluiría, entonces, disposiciones relativas al uso de los medios de pago (tarjetas de crédito, por ejemplo), regulaciones prudenciales sobre las captaciones bancarias, imposición de controles cambiarios en situación de restricción crítica de divisas (cuando “el financiamiento de la balanza de pagos del país” lo requiere, reza el art. 50 de la ley orgánica del BCC), labor de prestamista de última instancia y la mantención de las reservas internacionales mínimas requeridas.

En una concepción más amplia, sin embargo, el objetivo indicado apuntaría a la regulación del ritmo de acumulación de pasivos internacionales del país (que equivale al déficit de la cuenta corriente) y a la composición del volumen de éstos, atendiendo a su naturaleza —deuda o capital—, su plazo, moneda de denominación u otras características. Por cierto, el volumen y composición de los pasivos externos inciden en la probabilidad de ocurrencia de una crisis de pagos externos y es en ese sentido que su regulación podría vincularse con el objetivo del BCC. Pero como esa relación no es en absoluto lineal, el argumento resulta bastante alambicado. Por ejemplo, en Australia o Nueva Zelandia, altos déficits de cuenta corriente no parecen crear riesgo de crisis de pagos, en la medida en que se atienden mediante la flotación cambiaria. En cambio, en Indonesia en 1997-98, pese a una situación confortable de cuenta corriente y nivel de endeudamiento, se suscitó una crisis bancaria que le obligó a renegociar la deuda externa.

Es la acepción amplia la que ha primado en la actuación del BCC (Massad, 1998; Zahler, 1997). En efecto, éste ha: i) ejecutado una política cambiaria que se estima compatible con una trayectoria considerada prudente en el déficit de cuenta corriente, y ii) dictado restricciones para influir sobre el volumen y composición de los pasivos internacionales.

La política cambiaria se ha aplicado a través de un sistema de “flotación sucia” al interior de una banda relativamente amplia. Como se señaló, la política cambiaria ha pretendido encuadrar el tipo de cambio observado en el mercado en rangos compatibles con una trayectoria de equilibrio para el TCR, esto es, con un déficit de cuenta corriente estimado sostenible y evaluado a precios “de tendencia” para las exportaciones e importaciones. Inicialmente, se apuntó a uno equivalente entre 3 y 4% del PIB (Zahler, 1997), luego a uno de entre 4 y 5% (Massad, 1998)³⁹. Mientras la política cambiaria ha pretendido orientar la flotación del tipo de cambio hacia ese nivel, la política monetaria —con o sin apoyo de la política fiscal— se ha encargado de trabajar sobre la demanda interna, cuyo exceso sobre el producto ha de ser compatible con la meta de déficit de cuenta corriente.

³⁹ El incremento del déficit corriente considerado máximo tolerable puede vincularse a un cambio contable que ha abultado su medición. En efecto, ahora la cuenta corriente registra como egreso la totalidad de la utilidad devengada por la inversión extranjera en el país, y no sólo la remitida al exterior, como ocurría anteriormente.

La banda cambiaria define el margen de flotación permitida al tipo de cambio observado en el mercado (TCO) en torno al llamado tipo de cambio acuerdo (TCA), cuya trayectoria es fijada por el BCC. Originalmente, el TCA representaba la visión de la autoridad del nivel del TCR de equilibrio de largo plazo (Fontaine, 1989b). Para esos efectos, el TCA —y las correspondientes bandas— era reajustado diariamente en función de la diferencia entre la inflación nacional (según la variación de la UF) y una estimación de la inflación externa pertinente para Chile. En los ochenta, esa visión difería considerablemente de la del mercado, pues el financiamiento de la balanza de pagos provenía principalmente de las negociaciones oficiales de la deuda externa, cuyas perspectivas eran mejor apreciadas por las autoridades que por los operadores privados.

A partir de 1990, recobrado el acceso de Chile al mercado “voluntario” de capitales mundial, el mercado percibió una subvaluación del peso y se generaron fuertes entradas de capitales. A esas alturas, no existían razones para sostener *a priori* que la percepción del BCC respecto del TCR era más acertada que la del mercado. El BCC mantuvo, sin embargo, la intención de orientar al mercado en relación con su visión del equilibrio, a través del TCA. Una innovación importante —compatible con una mayor integración financiera con el mundo— fue la introducción en 1992 de la canasta referencial de monedas para la determinación del TCA, la cual persiguió ajustar diariamente ese precio en función de las variaciones diarias de las principales paridades de nuestro comercio exterior, de modo que reflejara un nivel constante de competitividad real frente al mundo⁴⁰.

Paulatinamente, sin embargo, el BCC optó por ceder a la tendencia hacia la apreciación del peso registrada en el mercado. Dictaminó entonces rebajas discretas en el TCA y ampliaciones de la banda en 1991, 1992, 1994 y 1997. Hacia fines de 1995, el TCA dejó de representar la visión oficial del *nivel* del TCR de equilibrio de largo plazo, con la introducción del descuento de 2% por “diferenciales de productividad”, y pasó a concebirse como una *trayectoria* de convergencia gradual hacia un equilibrio más bajo. Esa trayectoria fue rebajada nuevamente en 1997, al alterar la canasta referencial; y luego, en 1998, con sucesivas medidas. A consecuencia de ellas, el TCA que habría regido de haberse mantenido inalterable la fórmula que lo gobernaba en diciembre de 1995, sería un 10% mayor que el que terminó rigiendo en diciembre de 1997.

El señalado descuento del 2% por año se funda en un supuesto diferencial en las ganancias de productividad del sector transable, sin que hasta la fecha se hayan dado a conocer los estudios que sustentaron esa hipótesis y determinaron esa magnitud. Aunque es plausible la existencia de tal diferencial, el 2% parece

⁴⁰ La canasta referencial de monedas fue establecida en julio de 1992 para mantener el TCA y las bandas constantes en términos de poder adquisitivo respecto de los principales socios comerciales de Chile (Fontaine, 1992). Como aproximación se incluyeron sólo tres monedas: el dólar estadounidense (45% de peso), el marco alemán (30%) y el yen (25%). La variabilidad introducida por las fluctuaciones de estas monedas se consideró positiva, porque reducía el seguro cambiario implícito en la trayectoria de las bandas.

excesivo (Valdés y Délano, 1998). En cualquier caso, no podía sino validar la expectativa de una apreciación continua del peso⁴¹.

Dichas expectativas se vieron confirmadas en enero de 1997, cuando el BCC alteró la composición de la canasta de monedas que gobernaba al dólar acuerdo y fortaleció la vinculación del peso con el dólar, en desmedro del yen y las monedas europeas⁴². La explicación oficial fue que la fuerte devaluación de éstas respecto del dólar creaba una presión inflacionaria artificial. En realidad, tal posición no era sino la depreciación *nominal* del peso respecto del dólar necesaria para evitar su fortalecimiento *real*, en relación al promedio de los socios comerciales. A consecuencia de esta decisión, el mercado parece haber leído una clara intención de revaluación en la política cambiaria, anticipando que ello haría innecesario mantener las altas tasas de interés entonces vigentes para cumplir la meta inflacionaria (lo cual de hecho ocurrió), e internando voluminosos capitales del exterior, validando en los hechos la apreciación real del peso. Sólo en octubre de 1997, con motivo del estallido de la crisis asiática, el tipo de cambio se desprendió del piso y subió al interior de la banda, poniendo en peligro la meta inflacionaria para 1998. El BCC se apresuró a intervenir para graduar su alza y así minimizar su impacto inflacionario. Durante 1998, el principal empeño de la autoridad monetaria fue evitar que la depreciación del peso perturbara el cumplimiento de la meta de inflación y desmoronase su credibilidad, lo cual lo llevó a vender reservas internacionales y colocar internamente títulos en moneda extranjera. Debió, sin embargo, ceder ante el mercado y aceptar alguna depreciación, moderada con frecuentes intervenciones cambiarias y una política monetaria severamente restrictiva durante la segunda mitad de 1998.

La forma como se ejecuta la política de apreciación gradual no es enteramente evidente. Durante el período, el BCC mantiene y refuerza ciertos controles a las entradas de capitales y acumula reservas internacionales. Aparentemente, entonces, interviene para detener la apreciación⁴³. Sin embargo, como en el proceso acumula un alto volumen de reservas internacionales y, desde 1995 en adelante, da señales de preferir una apreciación gradual del peso, la interpretación general

⁴¹ El argumento es el familiar efecto Balassa-Samuelson sobre el precio relativo de los bienes transables (PT/PN) cuando la productividad laboral crece más rápido en ese sector que en el de no transables. Sin embargo, hay que considerar que TCR no equivale exactamente a PT/PN, sino a PT/P, donde P es el nivel promedio de precios, que incorpora tanto transables (PT) como no transables (PN). Puede demostrarse que si estos últimos pesan 60% en P —una aproximación correcta para Chile—, una reducción de 2% en TCR equivale a una de 3,3% en PT/PN. No hay evidencias que sustenten una diferencia sistemática tan grande entre el crecimiento esperado de la productividad en los sectores transables y no transables.

⁴² Inicialmente pudo pensarse que el dólar estaba subrepresentado en la canasta, porque muchas de las monedas asiáticas mantenían una paridad fija con él. Pero luego de la ola de devaluaciones de la segunda mitad de ese año ha quedado claro que la canasta original estaba bien construida. La devaluación del peso que ella estaba impulsando fue retrasada por la medida comentada, y finalmente cobró fuerza al interior de la banda diez meses más tarde, con el estallido de la crisis asiática.

⁴³ Corbo (1998), por ejemplo, sostiene que “el Banco Central ha luchado para evitar una apreciación real excesiva” (p. 5).

es que el riesgo de devaluación es nulo y el TCR va inexorablemente hacia abajo⁴⁴.

Desde luego, la decisión de “dejar caer” tan sólo gradualmente el TCR hasta fines de 1997 tiene ciertos méritos. En primer lugar, facilita el descenso de la inflación. Un banco central no comprometido con la rebaja de la inflación pudo haber explotado la subvaluación inicial de la moneda para precipitar un fuerte auge del gasto, con serias consecuencias para la estabilidad a mediano plazo. En segundo lugar, la estrategia gradualista da tiempo al sector transable para aumentar su productividad y hacer frente a la inevitable apreciación de la moneda⁴⁵.

La principal herramienta de la política cambiaria ha sido la variación de las reservas internacionales. En su empeño por graduar la caída del TCR, el BCC incrementó sus activos internacionales netos desde US\$ 2.950 millones en 1989 hasta US\$ 17.840 millones en 1997 (fines de año), o desde 34% hasta casi 80% de las importaciones anuales de bienes y servicios. Este importante esfuerzo fue sistemáticamente esterilizado y, como veremos en la sección próxima, le ha representado al BCC un alto costo financiero.

La política cambiaria se apoyó también en determinados controles a la entrada de capitales. El principal de ellos fue la imposición de un encaje a los créditos e inversiones financieras de 30%, a ser mantenido en dólares y sin remuneración por un año en el BCC⁴⁶. Otras medidas tendientes a limitar o condicionar las entradas de capitales incluyen la mantención de plazos mínimos de permanencia para las inversiones del exterior (un año, rebajado desde tres años a comienzos de la década) y la dictación de condiciones restrictivas para colocaciones de bonos y acciones de empresas chilenas en el exterior. Estas medidas persiguen facilitar la estabilización cambiaria pretendida por el BCC, porque al reducir la entrada de capitales, disminuirían la acumulación de reservas internacionales y sus correspondientes costos. Equivalen, entonces, a una suerte de impuesto cobrado

⁴⁴ Un contraejemplo de la política de apreciación gradual podría ser la depreciación del peso tolerada por el BCC durante los primeros meses de 1995, luego de la devaluación mexicana. Entre diciembre de 1994 y febrero de 1995 el tipo de cambio observado (TCO) experimentó un alza, aunque de sólo 2,5%. En marzo promedió un valor levemente inferior al del mes anterior, pero que representaba 2,6% sobre el TCA (a diciembre era 4,5% inferior), producto de la caída de éste, a consecuencia de la depreciación del dólar frente al marco alemán y al yen japonés. Le debo a Roberto Zahler esta observación.

⁴⁵ Zahler es explícito al respecto: “La política seguida permitió acomodar gradualmente el proceso de fortalecimiento del peso chileno, de manera de evitar ajustes traumáticos del mismo, dándole tiempo al sector empresarial para incrementar su productividad y reacomodarse a la nueva situación...” (Zahler, 1997).

⁴⁶ Al aplicarse el encaje sólo por un año, actúa de manera equivalente a los impuestos sugeridos por Tobin para las transacciones cambiarias. El encaje fue introducido en 1991 con una tasa de 20% y aplicado sólo sobre los créditos externos. En 1992 se elevó a 30% y extendió a los depósitos en moneda extranjera. En 1994 se aplicó a las compras de acciones vía ADR (excepto en su primera emisión) y en 1995 a toda inversión extranjera considerada “no productiva” o financiera. En septiembre de 1998, el encaje se rebajó a cero. Nótese que un programa con ciertas similitudes se aplicó también en 1978-1981.

por la autoridad monetaria con el propósito de cumplir su objetivo de tipo de cambio.

En la defensa de estas intervenciones se han dado esencialmente dos argumentos. El primero es que Chile, temporalmente, ya sea por la alta rentabilidad marginal de sus inversiones o por el objetivo de rebajar la inflación, requiere una tasa de interés superior al costo internacional de capital para el país (tasa internacional más premio por el llamado “riesgo soberano”). Los controles de capital —y particularmente el encaje— operan como una suerte de peaje, que regularía el caudal de créditos e inversión financiera. El segundo argumento es que ciertos capitales internacionales son esencialmente volátiles, proclives a ingresar a raudales o huir en tropel. Los controles limitarían esos capitales, evitando sus efectos desestabilizadores sobre el TCR y propendiendo a una estructura de financiamiento externo más segura.

Ambos argumentos son plausibles, pero, en mi opinión, no justifican la política seguida. Es posible que durante la fase de despegue económico la tasa de interés real de equilibrio sea relativamente alta. Pero, cuantitativamente, el efecto no parece muy importante. Bajo cambio flotante, esa diferencia de intereses entre el mercado local y el externo se traduciría en un TCR inferior al de equilibrio. En 1992-97, la tasa real de interés de captación en Chile (6,2%) no ha superado en dos puntos porcentuales la tasa internacional comparable (4,5%), de modo que bajo plena apertura de capitales y cambio flotante el TCR se habría estabilizado sólo 2% por debajo de su posición de equilibrio⁴⁷.

Por cierto, *ex post* el costo real de traer financiamiento en moneda extranjera ha sido muy inferior al de financiarse en moneda local (Cuadro 4). Pero ello no se debe tanto a la diferencial de tasas, sino a la apreciación sostenida del TCR. Como sostuvimos más arriba, esa tendencia es ocasionada tanto por el mercado en forma espontánea, como por acción de la autoridad. La caída del TCR ha compensado con creces el costo financiero del encaje. Ante esa expectativa los controles de capital son impotentes. De allí que los estudios disponibles sugieren que ellos en Chile no han sido eficaces para limitar el ingreso neto de capitales y tan sólo parecen haber afectado su composición (Valdés-Prieto y Soto, 1997).

El argumento de la volatilidad de los flujos de capitales ha cobrado cierta credibilidad luego de la crisis asiática, detonada por la huida de los inversionistas extranjeros. Una de las razones por las cuales Chile parecía menos propenso a ese riesgo era bajo endeudamiento externo de corto plazo, fruto probablemente de los controles y encajes. Sin embargo, la sorpresa ha sido que debido a la incertidumbre desatada a partir de la crisis asiática, Chile perdió 12% de sus reservas internacionales en el primer semestre de 1998 y mostró una salida neta de capitales

⁴⁷ En efecto, si estimamos en Libor + 1% el costo relevante para el endeudamiento externo financiero de corto plazo chileno, ello representaría 4,5% en dólares constantes en 1992-97 (Libor nominal de 5,0% e inflación según IPM de EE.UU. de 1,5%), el cual se compara con una tasa real de captación interna de corto plazo de 6,2%.

de corto plazo de más del doble del volumen registrado de tal deuda a fines del año anterior. La explicación de esta paradoja está en que en una economía abierta, también los acreedores de largo plazo y los inversionistas nacionales pueden querer cubrirse del riesgo de devaluación. Su acción ocasiona movimientos de corto plazo enteramente semejantes a los temidos “capitales golondrina”. La intención de regular la estructura de los pasivos internacionales puede ser entonces inútil. El mercado convierte, mediante operaciones contado o futuro, los largos plazos en cortos plazos, las posiciones en pesos en posiciones en dólares, la deuda en capital y viceversa, etc. En definitiva, la experiencia chilena muestra al regulador —el BCC— afanosamente tratando de calafatear y recalafatear un dique plagado de filtraciones⁴⁸. Y, por cierto, en la tarea introduce importantes distorsiones en el acceso al financiamiento externo (más barato por eludir el encaje) de los distintos agentes económicos, según la naturaleza de sus operaciones.

En mi opinión, la reglamentación cambiaria dictada por el BCC desde 1990 en adelante es significativamente diferente de lo pretendido en su ley orgánica. En efecto, ésta invirtió el principio tradicional de la legislación cambiaria chilena, según la cual toda operación de cambios estaba prohibida mientras no contara con autorización expresa o genérica de la autoridad, y lo sustituyó por uno exactamente opuesto: “Toda persona podrá efectuar libremente en el país operaciones de cambios internacionales” (art. 39°). Con fines de información y eventual control, estableció, sin embargo, la facultad del BCC para exigir que “determinadas” operaciones se efectúen a través del denominado mercado cambiario formal (MCF), constituido esencialmente por los bancos (art. 42°). Al establecer esta limitación, el BCC debe “individualizar, con precisión y de manera específica”, las operaciones afectadas. Su importancia radica en que son estas operaciones las únicas susceptibles de ciertas restricciones (como los encajes y otras más duras), las cuales tienen carácter excepcional y temporal. Deben fundarse en el hecho de exigirlo “la estabilidad de la moneda o el financiamiento de la balanza de pagos”, se establecen por un año (renovable) y están sujetas a quórum especial y veto del ministro de Hacienda. La filosofía del proyecto hacía de la libertad cambiaria el régimen normal, y de las restricciones un recurso excepcional a ser empleado en situaciones de emergencia (Fontaine, 1989a).

Desde la dictación del nuevo Compendio de Normas de Cambios Internacionales, en abril de 1990, la praxis de la legislación cambiaria se divorció del proyecto. Éste establece la lista de las operaciones circunscritas al MCF de acuerdo al art. 42°. Sin embargo, la nómina no es en absoluto “precisa” y “específica”, por cuan-

⁴⁸ Así, por ejemplo, el afán de controlar las entradas pasó a contradecirse con la sana intención de liberalizar las salidas de capitales. Después de todo, su repatriación masiva provocaría los mismos problemas cambiarios que los controles pretenden evitar. Adicionalmente, podrían prestarse para “disfrazar” créditos externos y burlar el encaje. Por eso, el retorno de los capitales chilenos del exterior también ha sido sometido a encaje, a no ser que cumpla ciertas formalidades que aseguren al Banco su carácter genuino.

to incluyó rubros genéricos destinados a abarcar todas las operaciones⁴⁹. Luego, en sorprendente contorsión del principio legal, procede a individualizar las operaciones *excluidas* de la obligación de efectuarse en el MCF, de modo que la norma general —la libertad cambiaria— es transformada en la excepción. El resultado práctico es que el BCC continúa administrando “caso a caso” la llave de las operaciones cambiarias autorizadas.

Es de destacar, sin embargo, que a contar de 1991 el BCC avanzó significativamente en la liberación de las inversiones y otras salidas de capitales hacia el exterior. La salida de capitales se estimó compatible con el objetivo de darle una trayectoria determinada al TCR, en situación de abundancia de divisas. El camino seguido fue exceptuarlas expresamente de la obligación genérica de efectuarlas a través del MCF. El proceso se hizo en forma gradual, a fin de evitar los efectos desestabilizadores de los movimientos de capitales bruscos, y se ha traducido en la virtual desaparición de la brecha de tipos de cambio entre los mercados formal e informal.

Mientras tanto, las entradas de capitales se mantuvieron restringidas en los términos ya explicados. Para estos efectos se hizo amplio uso de la facultad contenida en los artículos 49 y 50 de la ley orgánica del BCC. Aunque, para evitar movimientos desestabilizadores, es evidente que el levantamiento de las restricciones existentes a comienzos de la década debía ser paulatino, su fundamentación actual dista considerablemente de la concebida en la ley. Específicamente, sostiene que ellas son necesarias debido a la inestabilidad de ciertos flujos de capitales y la correspondiente volatilidad del tipo de cambio que su liberalización conllevaría. Sólo remota e indirectamente esos problemas podrían hacer que la estabilidad de la moneda o el financiamiento de la balanza de pagos *exigieran* medidas como las aplicadas, que son las únicas dos razones que, de acuerdo a la ley, justifican la imposición de restricciones cambiarias

Más allá de las precisiones que puede merecer, en mi opinión el espíritu de la referida norma legal es claro. Autoriza a introducir restricciones temporales a la entrada de capitales cuando su afluencia masiva crea riesgo de grave inestabilidad de precios o crisis de pagos. Por ejemplo, el encaje a los créditos externos aplicado en 1991-92 se basó en el impacto que podría ocasionar la baja transitoria de los intereses en Estados Unidos. Sin embargo, la tendencia fue a mantener la restricción una vez que ese problema hubo terminado, y a extenderla a las inversiones externas consideradas financieras y la repatriación de capitales chilenos del exterior, que no cumplen ciertas condiciones. Esta extensa y permanente red de restricciones no parece compatible con el espíritu de la ley.

⁴⁹ Para mayor claridad transcribo el número 19 de la letra A del capítulo 2 del mencionado Compendio, que estipula las obligaciones de liquidación de moneda extranjera en el MCF: “En general, la liquidación a moneda nacional de las divisas adquiridas en el mercado cambiario formal, como consecuencia de contratos o convenciones gratuitos u onerosos, nominados o innominados, en virtud de los cuales una o ambas partes asumen la obligación de transferir el dominio de las divisas o proporcionar su posesión, uso, goce o mera tenencia tales como compraventa, permuta, donación, mutuo, aporte en sociedad, usufructo, depósito, comodato y arrendamiento”. El número 27 restringe en términos similares todos los pagos al exterior.

Para concluir, debo agregar que es perfectamente válido sostener que el volumen o la naturaleza de ciertos movimientos de capitales provoca daños. En ese sentido apuntan los argumentos del BCC respecto de la volatilidad excesiva de los capitales de corto plazo. También puede considerarse que el endeudamiento externo causa un impacto sobre la calidad crediticia general del país, “externalidad” que no es tomada en cuenta por los deudores privados. Por último, es válido plantear que los préstamos externos contraídos por el sector bancario son particularmente problemáticos porque suelen percibirse como amparados por un seguro estatal implícito o explícito. Todas estas razones pueden favorecer la ejecución de una cierta política de deuda externa. Al reducir el ámbito de las facultades del BCC en esta materia, su ley orgánica no se pronuncia en contra de los controles de capitales, ya sean permanentes o transitorios. Pretendió, en mi opinión, evitar que un órgano autónomo creara por disposición administrativa una suerte de impuestos o subsidios, los cuales constitucionalmente corresponden establecer al Congreso. La preservación de un ámbito limitado y objeto preciso para la acción del BCC se consideró un factor esencial para dar legitimidad y eficacia a su autonomía.

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

Como se señaló en la sección I, durante el debate sobre el proyecto de autonomía para el BCC, fueron ampliamente examinados los riesgos que ésta puede representar en cuanto a descoordinación entre los principales órganos de la política económica y a la carencia de mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad del buen manejo de la institución. En esta sección hacemos una breve revisión de esos tópicos y agregamos un tercero, aquel de su solvencia patrimonial, como condición de autonomía.

Autonomía y descoordinación: Un reparo frecuente a la idea de la autonomía del Banco Central es que podría provocar descoordinación entre los principales responsables de la política macroeconómica. No es fácil imaginarse situaciones en que podría ser dañina tal situación (Eyzaguirre y Vergara, 1993). Por otra parte, como se señaló en la sección I, ese problema es consustancial a la división del poder y el propósito de la autonomía es evitar que —coordinadamente— las autoridades macroeconómicas abusen de su poder para cobrar el impuesto inflacionario o aplicar estrategias populistas.

La ley estableció ciertos mecanismos de comunicación entre el Ejecutivo y el BCC para reducir el riesgo de una dañina descoordinación: asistencia del ministro a las sesiones del Consejo del Banco, su capacidad para suspender por 15 días para segunda discusión la adopción de acuerdos y su derecho a veto. Aunque limitados, estos mecanismos parecen haber operado bien en el sentido de evitar manifestaciones graves de descoordinación. Ha habido unos pocos episodios de tensión entre las autoridades de ambas instituciones, pero ellos no parecen

haberse originado propiamente en la autonomía y son explicables en la puesta en marcha de la nueva institucionalidad. Un aspecto de funcionamiento interno que facilita la coordinación, cuya aplicación tardó innecesariamente, es la formalización de las sesiones del Consejo, para facilitar al ministro de Hacienda la expresión de opiniones discordantes o el eventual ejercicio de sus derechos de suspensión y veto.

Puede argumentarse que la coexistencia durante una buena parte de los noventa de una política fiscal más bien expansiva y una política monetaria de carácter restrictivo es prueba de la temida descoordinación. Como es sabido, esa mezcla macroeconómica empuja hacia arriba a las tasas de interés y hacia abajo al TCR. Pero, dada la política fiscal existente, habría sido un grave error que, en aras de una mejor coordinación, el BCC hubiere consentido en una política monetaria más permisiva. Al perseverar en su actitud antiinflacionaria, el Banco ha ayudado a hacer evidentes los costos de la expansión fiscal en términos de tasas de interés más altas y TCR más bajo.

En el tema de la descapitalización de la institución han emergido conflictos de cierta importancia. En primer lugar, la ya comentada política de estabilización del TCR en un período de fuertes entradas de capitales le significó al BCC acumular reservas internacionales e incurrir en elevadas pérdidas. Esa estrategia parece haber contado con el apoyo del Ejecutivo, pero hasta la fecha no se ha traducido en un compromiso formal de recapitalización del BCC. En segundo lugar, como se explica más abajo, el gobierno impulsó una modificación de los contratos de crédito subordinado vigentes entre el BCC y varios bancos comerciales, provenientes de las operaciones de rescate efectuadas luego de la crisis financiera de 1982-83. Esas modificaciones le impusieron al BCC negociar y reconocer pérdidas, nuevamente sin el apoyo explícito del Ejecutivo. Las tensiones ocasionadas por esta anómala situación desembocaron en la renuncia del entonces presidente del BCC. Nuevamente, este problema parece haberse originado más en fallas de manejo político que de diseño institucional.

Responsabilidades y transparencia: En el diseño de una institución autónoma, hay que hacerse cargo del problema de la responsabilidad pública de sus autoridades. En el caso del BCC, su administración superior está entregada al Consejo, órgano colegiado cuyos miembros son seleccionados mediante un proceso político (designación presidencial, previa aprobación por parte del Senado). El carácter colegiado del Consejo, que desempeña funciones ejecutivas, puede perjudicar la eficiencia de la institución. Sin embargo, la existencia de opiniones y posiciones dispares en su seno proporciona cierto control interno y propende hacia una mayor responsabilidad pública en la conducción de la institución.

La calidad de sus miembros depende exclusivamente de la responsabilidad con que el Presidente de la República y el Senado ejerzan su facultad para, respectivamente, designarlos y aprobarlos. La ley no establece requisitos, tales como experiencia previa o conocimiento de materias macroeconómicas, lo cual podría

dar lugar a nombramientos inapropiados (Tapia, 1993). Se supone que la nominación es objeto de un cuidadoso examen por el Senado, en el cual se consideran a fondo los méritos profesionales del candidato. En la práctica, la aprobación del Senado no ha tenido ese carácter.

Las circunstancias específicas de la instauración del primer Consejo aconsejaron su formación por profesionales representativos de diferentes corrientes políticas (Bianchi, 1994). Esta peculiar forma de constituir un banco central independiente pudo haber sido un obstáculo para un trabajo serio y no partidista por parte del Consejo (Tapia, 1998). Sin embargo, no hay evidencias que así haya ocurrido.

Los miembros del Consejo no cuentan con un mecanismo específico de incentivos para su buen desempeño, ni rinden cuentas a algún otro órgano. Sin embargo, la ley establece variadas fórmulas tendientes a dar transparencia y publicidad a los programas, acciones y resultados del BCC. Específicamente, éste debe informar al Presidente de la República y al Senado “respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones” (art. 4°). Esta obligación se traduce en la presentación anual al ministro de Hacienda y al Senado de su programa (art. 80°) y de la memoria anual (art. 78°). El carácter público de estas presentaciones facilita su difusión.

El objetivo de estas presentaciones es crear una instancia para el debate y la evaluación pública de la gestión del BCC. La presentación del programa coincide con el inicio de la tramitación parlamentaria de la ley del presupuesto fiscal y supone ser un ingrediente clave en ese proceso. Ésta y otras instancias deben mantener informado al mercado sobre los propósitos y acciones del BCC. La ley presume que, en una economía abierta y competitiva, el mercado es el mejor juez de la autoridad y la mejor garantía de su buen desempeño.

Los mecanismos indicados parecen haber operado en la dirección prevista. El BCC mantiene razonablemente bien informado al mercado de sus resoluciones (incluido un extracto de las deliberaciones del Consejo) y resultados. Sin embargo, la transparencia todavía puede incrementarse significativamente dando a la publicidad oportunamente las actas completas de las sesiones del Consejo, perfeccionando la información estadística y aplicando a los estados contables del BCC los criterios y exigencias que enfrentan las sociedades anónimas abiertas.

La presentación de los estados financieros adolece de serias deficiencias. Como reconoce el dictamen de sus auditores, el Banco no se ajusta a los principios contables generalmente aceptados, por cuanto: i) hasta 1997 reflejaba su abultada posición de reservas al “dólar acuerdo”, significativamente distinto del de mercado⁵⁰, y ii) mantiene activadas importantes pérdidas originadas en las obligaciones subordinadas de los bancos.

⁵⁰ Esta práctica fue modificada y a contar de 1998 el tipo de cambio es utilizado en la contabilidad del Banco.

Las presentaciones al Senado han jugado un importante rol clarificador de los objetivos del BCC. Particular importancia ha adquirido la meta inflacionaria, como se indicó en la sección II. Sin embargo, no se conocen las deliberaciones del Consejo en la adopción de la meta ni la opinión del ministro de Hacienda, presente en la sesión. En ocasiones la meta parece haber sido “negociada” con el gobierno⁵¹. Tampoco existe un procedimiento formal para las eventuales modificaciones del programa y sus metas.

El Senado no parece haber desempeñado rol alguno en la evaluación de la gestión del BCC. Recibe anualmente, según dispone la ley, su memoria anual, pero no llama a sus autoridades (y podría hacerlo, al tenor del art. 4° de la ley orgánica) a explicar las desviaciones observadas respecto del programa solemnemente expuesto el año anterior. Tampoco se conocen llamados ocasionales del Senado a explicar medidas impuestas a lo largo del año, diferentes quizás de las insinuadas en el programa⁵². La imposición de ciertas restricciones cambiarias —cuyo carácter excepcional la ley exige que sea fundamentado en forma precisa— tampoco ha motivado la atención del Senado. Nada impediría, en mi opinión, establecer incluso presentaciones trimestrales o semestrales públicas que permitieran al país imponerse del “estado de avance” de los programas del BCC.

Autonomía y solvencia: Un aspecto que parece haberse descuidado de los mecanismos de información y control público es la preservación del patrimonio del BCC. La ley no contempla disposición alguna que obligue al Consejo a tomar en cuenta este propósito, aunque es de suponer que su importancia para la autonomía y el interés fiscal comprometido (y el ministro de Hacienda está presente en el Consejo) son suficientes para darle debida consideración.

En el Informe al Senado se ha tocado el tema de la situación patrimonial del BCC, su endeudamiento y frecuentes pérdidas⁵³. Sin embargo, el Informe no contiene propiamente los estados financieros presupuestados, como exige el art. 80° de su ley orgánica. Es más, nunca han sido objeto de análisis a fondo en esa

⁵¹ Zahler (1997): “La trayectoria anual de la meta de inflación fue decreciente, y su valor se fijó de común acuerdo con el Ministerio de Hacienda...” (pág. 29). El precedente puede ser peligroso.

⁵² Una excepción es la información entregada por el Banco relativa a la renegociación de la deuda subordinada de los bancos comerciales. El tema surgió de una iniciativa legal y motivó considerable controversia, incluso al interior del Consejo del Banco, cuyo presidente terminó renunciando. La información entregada por el Banco fue útil para aclarar los criterios empleados en esa negociación, cuyo interés fiscal ameritaba probablemente una participación directa del Ministerio de Hacienda.

⁵³ El Informe al Senado de 1998 contiene sólo un párrafo sobre el tema del endeudamiento y descapitalización del Banco en el Anexo I (Banco Central de Chile, 1998, p. 33). El de 1997, en cambio, presenta una original disquisición sobre la diferencia entre las pérdidas de caja (aparentemente importantes) y las meramente contables (cuyas consecuencias minimiza). Sin embargo, plantea que las primeras “podrían llegar a comprometer la estabilidad macroeconómica” (p. 25) y vaticina que sin una recapitalización del Banco “la propia autonomía se vería amenazada” (p. 26). Anuncia conversaciones sobre el tema con el Ministerio de Hacienda, cuyo desenlace, un año más tarde, es aún desconocido (Banco Central de Chile, 1997).

instancia las políticas respecto a: i) la administración de las reservas internacionales y ii) el volumen y composición del endeudamiento interno. Dichas políticas gravitan sobre los resultados del BCC y comprometen los intereses del fisco.

El BCC ha incurrido en una severa descapitalización. A 1989, el Banco contaba con un capital de US\$ 2.500 millones (en dólares constantes de 1999). Bajo el supuesto de que las pérdidas esperadas y no reconocidas en el balance asociadas a la obligación subordinada (que equivalía a la fecha a US\$ 5.500 millones) fuesen de 50%, su patrimonio neto habría sido negativo en casi US\$ 300 millones. En 1997, un cálculo semejante, incluyendo la contabilización de la posición de activos netos en moneda extranjera (casi US\$ 19.000 millones) a tipo de cambio de mercado, arroja un patrimonio negativo de US\$ 4.400 millones. La pérdida acumulada entre 1990 y 1997 asciende entonces a US\$ 4.100 millones y representa un promedio anual equivalente a 0,9% del PIB.

La ley le otorga al Consejo plena autonomía para administrar las inversiones y operaciones crediticias del BCC. En ocasiones, puede ser conveniente que éste incurra en pérdidas, por ejemplo, cuando la preservación del normal funcionamiento de los pagos le exige respaldar al sistema bancario o cuando determinadas operaciones monetarias afectan el valor económico de sus activos y pasivos. Enfrentado a situaciones semejantes, cabe esperar que el BCC consultará con el gobierno, con el fin de asegurarse la restitución del capital perdido. Es, en ese sentido, que debe interpretarse la disposición de la ley que permite al Consejo solicitar del gobierno “aportes específicos a su patrimonio” (art. 5° de la ley del Banco).

En el caso que nos ocupa, las pérdidas se han originado principalmente en la política cambiaria, la cual, en la defensa de la trayectoria de apreciación gradual del peso en términos reales, discutida en la sección II, llevó al BCC a acumular una alta posición de activos netos internacionales⁵⁴. No sabemos si las pérdidas fueron exacerbadas con la administración de las reservas y sus decisiones de endeudamiento, por cuanto, como ya se dijo, la información al respecto no es pública. Independientemente de la discusión acerca de los méritos de la política cambiaria seguida, llama la atención que el BCC haya asumido la plenitud de su costo, sin asegurar previamente, por parte del gobierno, la restitución patrimonial correspondiente. Ello no sólo habría cuidado la integridad del capital de la institución, sino que habría obligado al fisco a reflejar en su presupuesto el costo correspondiente y motivado probablemente una política fiscal más congruente con la estrategia cambiaria.

⁵⁴ En adición a las reservas internacionales, otro activo de importancia en manos del BCC es la deuda del fisco para con él, en la que se materializaron aportes de capital luego de la crisis financiera de principios de los 80. La deuda está denominada en moneda extranjera y devenga un interés inferior al del mercado interno (Libor más 0,5%). Exige de parte del fisco el pago de sólo 2% de interés, y la diferencia es automáticamente capitalizada.

La otra fuente de pérdidas es la obligación subordinada con los bancos. Ella se originó en el rescate de los bancos en la crisis financiera de 1982-83. En 1996, con motivo de una modificación legal, la generalidad de los bancos prepagaron la obligación remanente mediante pagos al contado, a plazo y dación en pago de acciones. El BCC ofreció descuentos sobre el valor contable de la obligación, reflejando sus expectativas de recuperación. En las negociaciones correspondientes, el tema del impacto patrimonial sobre el BCC por cierto estuvo presente, pero el fisco hasta ahora no ha comprometido su respaldo a través de la restitución del capital perdido.

Como lo ha reconocido oficialmente, el BCC está gravemente descapitalizado (ver nota 53). Aunque ello no le impide cumplir sus funciones ordinarias, es concebible que en una eventual crisis bancaria tendría dificultades para desempeñar apropiadamente su labor de prestamista de última instancia. Es más, la indiferencia del gobierno para abordar la recapitalización puede terminar creando inseguridad en los inversionistas respecto del repago de los bonos emitidos por el BCC, los cuales representan alrededor de 33% del PIB. La recapitalización del BCC es un tema prioritario.

¿Cómo evitar la repetición del problema? En esta materia es probable que la ley haya sido excesivamente tolerante. Una fórmula sería establecer una limitación al monto de los pasivos del BCC (Eyzaguirre y Vergara, 1993; Tapia, 1993). Por ejemplo, un coeficiente como el de Basilea (pasivo no exigible equivalente al menos al 8% del activo) tendría ese efecto. Aunque esta limitación le permitiría mantener un volumen de pasivos tan alto como el actual, al menos limitaría su capacidad para incurrir indefinidamente en pérdidas⁵⁵.

El criterio propuesto podría incorporarse en una modificación a la ley, la cual podría estipular que la violación del límite indicado, excepto por acuerdo del Consejo, con quórum especial y sujeto a veto por parte del ministro de Hacienda, haría aplicable el mecanismo de remoción del Consejo del Banco, estipulado en el art. 17°. Por cierto, la conveniencia y oportunidad de introducir la modificación legal propuesta debe evaluarse cuidadosamente. En el intertanto, haría bien el BCC en asumir un criterio semejante como limitación autoimpuesta en la escala de sus operaciones y exigencia de nivel patrimonial⁵⁶.

⁵⁵ Tapia (1998) es más drástico y aboga por la virtual eliminación de la facultad del Banco Central para incurrir en endeudamiento. Exhibe, como ejemplo, el bajo endeudamiento de los bancos centrales de Estados Unidos, Alemania y Japón. Propone que el *stock* actual de la deuda sea transferido al fisco. Son evidentes las ventajas de un arreglo semejante; sin embargo, su aplicación exigiría revisar la función de prestamista de última instancia que desempeña el Banco Central.

⁵⁶ A 1997, el patrimonio faltante para cumplir con el criterio propuesto del 8% de los activos (a enterarse incluyendo la base monetaria) sería de US\$ 4.000 millones, aproximadamente.

V. CONCLUSIÓN

El establecimiento de un banco central autónomo en 1989 fue una importante contribución a la estabilidad macroeconómica, al desarrollo económico y a una convivencia política sana. La institución se concibió como un guardián de la disciplina económica a fin de asegurar la progresiva disminución de la inflación y la prevención de las crisis bancarias y de balanza de pagos.

A grandes líneas, el comportamiento del BCC autónomo ha sido concordante con el proyecto que le dio origen. Particularmente destacable es su compromiso con la reducción de la inflación, traducido en metas anuales marcadamente declinantes y generalmente cumplidas. Ello le ha conferido al BCC una sólida reputación antiinflacionaria, si bien su zigzagueante política monetaria —con tres profundos ciclos consecutivos de ajuste y desajuste en ocho años— ha provocado costos reales y retardado innecesariamente el avance.

De la revisión del desempeño del BCC surgen tres inquietudes, íntimamente conectadas. La primera es que, particularmente desde 1995, la política antiinflacionaria ha pasado a descansar en la apreciación gradual del peso en términos reales, estrategia sostenible sólo en condiciones externas inusualmente favorables. Ello ha contribuido a la gestación de un exceso de gastos superiores al 4-5% del PIB, incluso con anterioridad al advenimiento de la crisis internacional de 1998. Esto ofrece la perspectiva de una futura alza del TCR, que no sería fácil conciliar con las metas de inflación declinante. Es posible que mediante la apreciación cambiaria el BCC haya diferido el costo social de reducir la inflación y que ahora que el TCR parece destinado a subir, la preservación de los avances logrados exija un período prolongado de crecimiento inferior al potencial, tanto en el producto como en el empleo. Desde esa perspectiva, la determinación antiinflacionaria del BCC quizá no haya sido todavía puesta verdaderamente a prueba.

La segunda inquietud dice relación con la discrecionalidad en materia de controles cambiarios, la cual, en mi opinión, excede largamente el espíritu de su ley orgánica. Es esa discrecionalidad —fundada en el objetivo de proteger a la economía chilena de los vaivenes de los capitales externos— la que ha alentado la imagen dominante de que el TCR es administrado por el BCC. Como en esa administración parece haber mostrado una preferencia por la apreciación gradual del peso —impidiendo tanto las caídas bruscas (que despertarían quejas de los exportadores) como las alzas bruscas (que comprometerían la meta de inflación)—, el mercado ha confiado demasiado en la estabilidad cambiaria e incurrido en el exceso de gastos comentado. La intervención discrecional en el mercado cambiario se vio acentuada cuando, con motivo de la crisis cambiaria, las expectativas del mercado se volvieron contra el peso. Entonces no sólo el BCC combatió la depreciación del peso vendiendo reservas internacionales, sino que se valió también de una política monetaria severamente contractiva, responsable directa de las tendencias recesivas que emergieron hacia fines de 1998. La tarea de integrar nuestro mercado financiero y cambiario al mundo, bajo

un marco normativo liberal, como preveía la ley para tiempos normales, está pendiente.

Finalmente, la descapitalización del BCC sugiere, primero, la necesidad de restablecerle pronto un patrimonio adecuado y, segundo, de adoptar medidas para no incurrir nuevamente en el problema. La descapitalización actual atenta contra la autonomía del BCC y puede limitarlo en el cumplimiento de su gestión. Su gestación refleja que los mecanismos de control contenidos en la ley —transparencia y vigilancia pública a través del Senado— no fueron suficientes. A futuro debería contemplarse limitar por ley la capacidad del Banco para incurrir en pérdidas tan voluminosas sin la venia del gobierno, el cual más tarde ha de resarcirlo del capital perdido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, J. P., "Comentarios al Proyecto de Ley del Banco Central", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, pp. 91-96, PUC, abril, 1989.
- Arellano, S. y F. Larraín, "Tipo de Cambio Real y Gasto Público: Un Modelo Econométrico para Chile", *Cuadernos de Economía*, PUC, abril, 1996.
- Arrau, P., J. Quiroz y R. Chumacero, "Ahorro fiscal y tipo de cambio real", *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre, 1992.
- , *Legislación Económica de Chile y de Comercio Internacional*, 1982.
- , "Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile", 1990.
- , "Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile", 1988.
- , "Evolución de la Economía Chilena, Perspectivas: Informe al Senado" (varios años).
- Banco Central de Chile, "Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile", 1998.
- Barro, R. y D. Gordon, "A Possitive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, 91, N° 104, pp. 101-121, 1983.
- Barro, R., "Optimal Management of Indexed and Nominal Debt", *Documento de Trabajo del Banco Central*, N° 26, abril, 1998.
- Bianchi, A., "La Autonomía del Banco Central de Chile", *Testimonios sobre la actuación de la Banca Central*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, D.F., 1994.
- Budnevich, C. y G. Le Fort, "La Política Fiscal y el Ciclo Económico en el Chile de los Noventa", *Documento de Trabajo del Banco Central*, N° 20, octubre, 1997.
- Corbo, V. y S. Fischer, "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery", en B. Bosworth *et al.* (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C., Brookings Institution, 1994.
- y B. Piedrabuena, "La Dinámica de la Inflación Chilena". En F. Morandé y F. Rosende (eds.), *Estudios de la Inflación Chilena*. CEP/ILADES, 1996.
- , "Reaching one-digit Inflation; The Chilean Experience", mimeo, prepared for presentation at the Annual Conference on Applied Economics, Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina, septiembre, 1998.

- Cukierman, A., *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, 1992.
- De Gregorio, J., "Inflación, crecimiento y bancos centrales: Teoría y evidencia empírica", *Estudios Públicos*, 62, pp. 29-76, otoño, 1996.
- De La Cuadra, S. y Valdés-Prieto, S., "Myths and Facts about Financial Liberalization in Chile: 1974-83", en P. Brook (ed.), *If Texas Were Chile*, ICS Press: San Francisco, 1992.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.), *Macroeconomic Populism in Latin America*. University of Chicago Press, 1991.
- Edwards, S., "Exchange Rates, Inflation and Disinflation: Latin American Experiences", NBER Working Paper N° 4320, abril, 1993.
- , "Exchange Rate Anchors, Credibility, and Inertia: A Tale of Two Crises, Chile and Mexico", *American Economic Review*, mayo, 1996.
- Eyzaguirre, N. y Rojas, P., "Las Políticas Monetaria y Cambiaria en Chile durante los Noventa", mimeo, Banco Central. Enero, 1995.
- y Vergara, R., "Reflexiones en torno a la experiencia de la autonomía del Banco Central de Chile". *Cuadernos de Economía*, 91, PUC, diciembre, 1993.
- Fontaine, J. A., "Banco Central: Autonomía para cautelar la estabilidad", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, PUC, abril, 1989a, pp. 65-74.
- , "The Chilean Economy in the Eighties: Adjustment and Recovery". En Edwards, S. y Larraín, F. comps., *Debt, Adjustment and Recovery*, Oxford: Basil Blackwell, 1989b.
- , "Observaciones sobre la experiencia macroeconómica chilena de 1985-89", *Estudios Públicos*, 40, 1990.
- , "La Administración de la Política Monetaria en Chile, 1985-89", *Cuadernos de Economía*, 832, abril, 1991.
- , "Una Alternativa Cambiaria", *Puntos de Referencia*, 98, Centro de Estudios Públicos, 1992.
- , "Applying Monetarism: What Have We Learned?", Dorn y Salinas-León (eds.), *Money and Markets in the Americas: New Challenges for Hemispheric Integration*, The Fraser Institute, Vancouver, Canadá, mayo, 1994a.
- , "Inversiones Extranjeras por Fondos de Pensiones: Efectos sobre la Política Macroeconómica", *Cuadernos de Economía*, Año 31, N° 93, pp. 161-183, PUC, agosto, 1994b.
- , *La Construcción de un Mercado de Capitales: el caso de Chile*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.
- Hetzl, R., "Indexed Bonds as an Aid to Monetary Policy", *Economic Review of the Federal Reserve Bank of Richmond*, pp. 13-23, enero-febrero, 1992.
- Kydland, F. y E. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, pp. 473-491, junio, 1977.
- Massad, C., "La función técnica y la función política del Banco Central: Anatomía prenatal", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, pp. 75-90, PUC, abril, 1989.
- , "La Política Monetaria en Chile", *Economía Chilena*, Banco Central de Chile, Vol. 1, N° 1, agosto, 1998.
- Morandé, F. y K. Schmidt-Hebbel, "Inflation Targets and Indexation in Chile", mimeo, Banco Central de Chile, 1997.

- Rojas, P., "Objetivos de Inflación: Consideraciones teóricas y evidencia empírica", *Estudios Públicos*, 65, Centro de Estudios Públicos, verano, 1997.
- Rosende, F., "Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, pp. 25-38, PUC, abril, 1989.
- , "La Autonomía del Banco Central de Chile: Una Evaluación Preliminar", *Cuadernos de Economía*, Año 30, N° 91, PUC, diciembre 1993. pp. 293-326.
- , "Política Monetaria y Movimientos de Capital en Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 33, N° 98, PUC, abril 1996, pp. 9-45.
- , "La autonomía del Banco Central una vez más", *Cuadernos de Economía*, Año 34, N° 101, pp. 3-25, PUC, abril 1997.
- , "Política Monetaria en Chile en los 90: Un Ejercicio No Neutral", Revista *Perspectivas*, por publicarse, agosto, 1998.
- Shiller, R., "Indexed Units of Account: Theory and Assessment of Historical Experience", *Documento de Trabajo del Banco Central*, N° 28, abril, 1998.
- Tapia, D., "Experiencia del Banco Central Autónomo", *Cuadernos de Economía*, Año 30, N° 91, PUC, diciembre, 1998, pp. 349-355.
- Valdés-Prieto, S., "Control de cambios en países en desarrollo", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, PUC, abril 1989, pp. 115-144.
- , "Ajuste estructural en el mercado de capitales: la evidencia chilena", en Wisecarver (eds.), *El modelo económico chileno*, CINDE, 1992.
- y M. Soto, "The Effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre, 1997.
- Valdés, R., "Efectos de la política monetaria en Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 35, N° 104, pp. 97-125, PUC, abril 1998.
- y Délano, V., "Productividad y Tipo de Cambio Real en Chile", *Documento de Trabajo del Banco Central*, diciembre, 1998.
- Vergara, R., "Política cambiaria en Chile: La experiencia de una década (1984-1994)", *Estudios Públicos*, 56, Centro de Estudios Públicos, primavera, 1994.
- Walker, E., "The Chilean Experience Regarding Completing Markets with Financial Indexation", *Documento de Trabajo del Banco Central*, 29, abril, 1998
- Zahler, R., "La inserción institucional del Banco Central de Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 26, N° 77, pp. 97-114, Pontificia Universidad Católica de Chile, abril, 1989.
- , "La Política Macroeconómica de Chile en los Años Noventa: La Visión del Banco Central", mimeo, CEPAL, diciembre, 1997. ●



Parte IV

LAS REFORMAS SOCIALES



Capítulo 11

La Reforma a las Pensiones

RODRIGO ACUÑA R. • AUGUSTO IGLESIAS P.



RODRIGO ACUÑA R. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Posgrado en Macroeconomía Aplicada, PUC. Socio y gerente general de Prim-América Consultores, S.A. Email: consultores@primamerica.cl

AUGUSTO IGLESIAS P. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Economía, Universidad de California, Los Angeles. Socio y presidente del directorio de PrimAmérica Consultores, S.A. Email: consultores@primamerica.cl

Se agradecen los comentarios de Rodrigo Vergara, Salvador Valdés y Andras Uthoff.

I. INTRODUCCIÓN

En 1980 se aprobó una revolucionaria reforma a los programas de pensiones para el sector civil de la seguridad social, cuya principal característica fue la creación de un nuevo sistema basado en la capitalización individual de las cotizaciones obligatorias, en la administración privada de los fondos, y en la libertad de los trabajadores cubiertos para elegir entre distintas empresas administradoras y, llegado el momento del retiro, entre diferentes alternativas de pensión.

La reforma de 1980 es conocida como “el sistema de AFP” (Administradoras de Fondos de Pensiones) y fue uno de los muchos cambios que, desde mediados de la década de los 70 y hasta fines de los 80, dieron forma a un nuevo modelo de desarrollo económico y social en Chile. La estrecha relación entre la reforma previsional y este modelo económico se expresa, en las palabras del Ministro del Trabajo de la época: “No es posible crear un sistema de pensiones como el que aquí se ha creado si al mismo tiempo no hay una convicción de que hay que fundar una nueva estrategia de desarrollo económico y social basada en la libertad de los mercados, en el individuo y en los actores económicos que son creadores de riqueza. La reforma previsional fue parte de un modelo global... que persiguió reducir fuertemente el tamaño del Estado y eliminar los monopolios, tanto empresariales como sindicales”¹.

Esta singular transformación económica ha despertado gran interés entre analistas y líderes de opinión extranjeros que miran con atención la experiencia chilena. Existen muchas razones que explican la popularidad de la reforma previsional. En primer lugar, los buenos resultados del sistema durante sus primeros años de funcionamiento han servido para estimular el interés por el mismo. Que exista una solución que no sólo parece conceptualmente atractiva sino que, además, funciona en la práctica, ha sido un argumento fuerte en manos de quienes desean promover este tipo de reforma. Por otra parte, el antiguo sistema de pensiones chileno compartía muchas de sus características y, por lo tanto, muchos de sus problemas, con los sistemas de pensiones de otros países de América Latina y fuera de la región, para los cuales el éxito de la reforma representa la esperanza de una solución efectiva a los problemas de sus propios programas de pensiones. De hecho, la reforma chilena ha servido de referencia a las reformas de muchos otros países. Así, hasta la fecha —y además de Chile—, ocho países latinoamericanos (Perú, en 1992; Colombia y Argentina, en 1993; Uruguay, en 1995; México, Bolivia y El Salvador, en 1996; y Venezuela, en 1998) han aprobado reformas que incluyen un sistema de capitalización individual. Fuera de América Latina se encuentran los casos de Hungría (1998), Kazajstán (1998) y Polonia (1998), países que también han introducido elementos de capitalización individual en sus propios sistemas de pensiones.

¹ Piñera (1991b, p. 137).

Se trata, por otra parte, de una solución innovadora que se aleja de la tradición en materias de seguridad social, pero que al mismo tiempo es coherente con los principios que caracterizan los modelos de desarrollo económico que se han comenzado a imponer en el mundo desde el derrumbe de los “socialismos reales” en Europa Oriental. Así, el caso chileno ha servido para destacar la importancia de la reforma previsional en las estrategias de crecimiento. En particular, la interacción entre el proceso de acumulación de fondos de pensiones y el desarrollo del mercado de capitales y el efecto de estos cambios sobre el ahorro nacional, han sido algunos aspectos de la reforma chilena que han llamado más la atención. Finalmente, durante los últimos años distintas instituciones de financiamiento multilateral han comenzado a promover reformas que siguen muy de cerca el caso chileno, lo que también ha contribuido a la difusión del sistema de AFP.

El objetivo de este trabajo es describir la reforma previsional de 1980, presentar sus resultados principales e identificar posibles áreas de perfeccionamientos futuros.

II. LA DECISIÓN POR EL SISTEMA DE AFP

II.1. Antecedentes de la reforma

La reforma previsional de 1980 tiene dos antecedentes principales. El proyecto preparado por un grupo de economistas vinculados a la Pontificia Universidad Católica de Chile, que en 1972 comenzó a trabajar en un programa económico inspirado en las ideas de libre mercado —conocido como *El Ladrillo*— que fuese una alternativa al que entonces se aplicaba en Chile bajo el gobierno de Salvador Allende, y el trabajo desarrollado en Odeplan (Oficina de Planificación Nacional), entre 1974 y 1977, bajo la dirección de Miguel Kast².

Los autores de *El Ladrillo* propusieron una “nueva política de seguridad social” que incluía el desarrollo de un sistema que fuese “justo y eficiente”. El nuevo sistema estaría formado por dos subsistemas: uno, estatal, que pagaría una pensión mínima a todos los trabajadores cubiertos, más otro basado en un sistema de ahorro “que se depositaría mensualmente en una institución especializada de acuerdo a un mecanismo contractual de administración delegada de esos fondos”. Estos fondos se “cobrarían” sólo en la forma de pensión vitalicia y serían administrados por instituciones especializadas “semejantes” a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las que, además, podrían administrar el sistema “prepagado” de salud, los seguros de accidentes del trabajo y los seguros de cesantía.

En *El Ladrillo* se pueden identificar dos elementos que caracterizaron a la reforma que finalmente se aprobó en 1980. Primero, la convicción de que la solución a los problemas de la seguridad social exigía el diseño de un nuevo sistema y que, en consecuencia, no bastaba con ajustes o reformas parciales a los pro-

² Ver De Castro y otros (1992) y Kast (1974).

gramas tradicionales. En segundo lugar que, para evitar que se repitieran los problemas del sistema antiguo, era necesario introducir competencia en la administración, junto a mecanismos de ahorro contractual.

Aunque este modelo representaba una alternativa radicalmente diferente de las ideas sobre seguridad social prevalecientes en esa época (y sólo esa razón ya sería suficiente para calificarlo como un esfuerzo excepcional), no logró alejarse totalmente de esa tradición. Así, por ejemplo, se incluía una propuesta para que las entidades administradoras del nuevo sistema de pensiones fuesen semejantes a las cooperativas y estuviesen dirigidas por representantes de los ahorrantes, y otra para formar una “Unidad Central Coordinadora” que podría, eventualmente, otorgar respaldo y seguridad financiera al sistema³.

Las ideas de *El Ladrillo* sirvieron de base para el diseño de las propuestas de reforma que se comenzaron a preparar en Odeplan prácticamente desde inicios del gobierno militar que asumió el poder en 1973⁴. El primer modelo que surgió de este trabajo conservaba las características generales de la solución desarrollada en *El Ladrillo*, pero introducía algunos cambios puntuales. Así, por ejemplo, se reemplazó la idea de un subsistema estatal que pagaba una pensión mínima a todos los mayores de 65 años, por un esquema según el cual el Estado sólo financiaba la diferencia entre el saldo que se necesitaría para obtener una pensión al menos igual a un valor mínimo y el saldo efectivamente capitalizado por el trabajador a los 65 años (diseño muy similar al que finalmente se aprobó). Además, se incluyó una autorización para que los trabajadores “que hubiesen superado con sus ahorros el *stock* de capital requerido para otorgarles la pensión mínima” pudiesen usar esa diferencia como aval para optar a préstamos en otras instituciones.

Por otra parte, llama la atención que, en algunos aspectos, el modelo de Odeplan representaba una solución menos “liberal” y que hacía más “concesiones” a la tradición de seguridad social que la propuesta de *El Ladrillo*. Así, por ejemplo, se proponía un régimen de inversiones que obligaba a las sociedades administradoras a garantizar con su patrimonio una rentabilidad real neta a los ahorrantes de, a lo menos, 6% anual. Asimismo, se fijaba un tope máximo de 2% de los activos líquidos a los gastos de administración. Respecto a las administradoras, se proponía un esquema donde “cada Asociación sea de sus ahorrantes... Estos elegirán un Directorio, el cual será encargado de contratar a la persona natural o jurídica más idónea para la administración de los fondos allí depositados”⁵.

A fines de 1974, la Junta Militar de Gobierno rechazó esta propuesta, pero simultáneamente le encargó a Odeplan que, en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, profundizara los estudios realizados. Durante los años siguientes, Odeplan presentó distintas versiones de su proyecto original, pero cada una de ellas fue rechazada en su oportunidad⁶.

³ Ver prólogo en De Castro y otros (1992, p. 11).

⁴ Ver Kast (1974).

⁵ Kast (1974, p. 56).

⁶ Infante (1997).

Finalmente, a fines de 1980 el gobierno militar dio apoyo político a una nueva versión del proyecto de reforma que, desde mediados de 1979, venía preparando un equipo liderado por el entonces ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera E. Este proyecto (que en noviembre del mismo año 1980 se transformaría en el D.L. 3.500) refleja, con gran consistencia, los principios del nuevo modelo de política económica que se estaban aplicando en el país; así, desaparece la figura de empresas cooperativas como instancia de administración de los fondos y se opta por un esquema basado en empresas privadas y competitivas; se elimina la garantía de rentabilidad absoluta a cuenta de las sociedades administradoras; y queda bien definido el rol subsidiario del Estado en el sistema de pensiones.

Tal como lo señaló el entonces ministro Piñera, “el gobierno de los uniformados jamás fue un todo monolítico. Alojaba en su interior las más diversas tendencias y entre sus partidarios figuraba gente de muy distinta orientación, incluyendo muchos que veían con recelo tanto la posibilidad de dar cabida al sector privado en este plano, como la de entregar a los trabajadores mayor autonomía, libertad y control sobre su futuro previsional”⁷. La evolución del modelo de reforma, desde su versión primera y más general en *El Ladrillo* hasta el D.L. 3.500, de 1980, refleja esta situación. Así, los sucesivos textos van mostrando, junto al natural aprendizaje de los equipos técnicos responsables, la forma en que las ideas económicas de libre mercado defendidas por un grupo de funcionarios públicos y asesores del gobierno militar eran gradualmente aceptadas y recogidas por quienes entonces detentaban el poder político.

Por otra parte, aun sin abandonar sus principios fundamentales, el proyecto de reforma tuvo que acomodarse a las restricciones políticas y a la realidad económica del momento. Así, en algunos casos se optó por soluciones de compromiso. Ésta fue una de las razones por las cuales se excluyeron a las Fuerzas Armadas del nuevo sistema y también explica por qué la incorporación a las AFP sólo fue obligatoria para los trabajadores jóvenes que entraban a la fuerza de trabajo después de 1983. Al mismo tiempo, la fuerte preocupación de las autoridades políticas por la seguridad de los fondos, estimulada por la percepción de que la fiscalización del sector financiero no había sido capaz de controlar fraudes y malas prácticas administrativas en algunas instituciones bancarias, llevó a establecer una serie de regulaciones específicas extraordinariamente exigentes y detalladas que restan libertad de gestión a los administradores y que parecen contradictorias con el principio de gestión privada que caracteriza al sistema.

II.2. Claves de la reforma

Hay tres elementos que ayudan a entender por qué se decidió desarrollar un sistema de pensiones totalmente nuevo y no se optó por la alternativa más fá-

⁷ Piñera (1991a, p. 15).

cil de “mejorar” el existente y que sirven también para explicar algunas de las características de diseño más específicas del nuevo sistema:

- Al momento de la reforma el antiguo sistema de pensiones ya estaba en crisis y prácticamente todos los diagnósticos coincidían en señalar que se necesitaba de cambios profundos para sacarlo de esa situación.
- El nuevo sistema de pensiones fue concebido como parte de un conjunto de reformas económicas y sociales y se diseñó en base a los mismos principios sobre los cuales se construyó el modelo de desarrollo que se empezó a aplicar desde comienzos del gobierno militar.
- Un objetivo principal de la reforma previsional fue encontrar formas de diseño que permitieran proteger los recursos de los riesgos políticos que representaban las permanentes presiones sobre los programas de la seguridad social de distintos grupos de interés que buscaban privilegios especiales.

a) *Los problemas del sistema antiguo*

Ya desde bastante antes de la reforma de 1980 se había extendido en Chile la idea de que los programas de pensiones debían ser profundamente reformados.

Una razón era la magnitud de los desequilibrios financieros que se proyectaban. Así, un estudio de 1983 estimó, en base a las tasas históricas de crecimiento de ingresos y egresos, que el déficit crecería rápidamente hasta alcanzar niveles entre 10,3% y 16,1% del PIB, el año 2000. Para la misma fecha, se estimaba el aporte fiscal en 21,5% del PIB⁸. Naturalmente, un resultado de ese tipo habría sido imposible de sostener, por lo que se veía como inevitable programar recortes de beneficios y aumentos en tasas de cotización los que hubiesen sido políticamente muy resistidos y, además, hubiesen deteriorado aun más la calidad de la protección social que ofrecía el sistema. De hecho, ya el año 1979, y antes de la creación del sistema de AFP, se realizaron importantes ajustes que permitieron reducir el desequilibrio de caja del sistema (ver sección III.3).

Las principales causas del deterioro financiero del sistema previsional antiguo fueron la deficiente administración de los recursos financieros⁹; el uso de las cotizaciones previsionales para financiar otro tipo de beneficios¹⁰; la evasión de cotizaciones; la creación de nuevos beneficios sin su correspondiente financiamiento; y el otorgamiento de beneficios especiales a los imponentes de determinadas cajas de previsión (perseguidora¹¹; jubilación anticipada). De hecho, entre 1955 y

⁸ Wagner (1983).

⁹ Ejemplos de esto último son el otorgamiento de créditos y la construcción de viviendas para beneficio de una minoría, sin salvaguardar el valor real del capital invertido o prestado, y la inversión en bonos a valor nominal por debajo de la inflación. Godoy y Valdés (1994, págs. 138 y 139).

¹⁰ Cheyre (1991, p. 72).

¹¹ Pensiones que se reajustaban según las variaciones de las remuneraciones de los trabajadores activos en los mismos cargos que habían tenido los pensionados.

1979 la relación entre activos y pasivos cayó desde 12,2 a 2,5, lo que no puede explicarse sólo por tendencias demográficas y corresponde más bien a los efectos de una extrema generosidad para conceder beneficios.

Otro problema del régimen antiguo era la fragmentación en la administración. La afiliación no era libre, sino que dependía del sector económico donde se desempeñara el trabajador. Así, en 1980 había 32 cajas de previsión y más de 100 regímenes previsionales. Además, la falta de competencia hacía que las Cajas no tuviesen incentivos para actuar con eficiencia¹².

Por otra parte, las tasas de cotización eran altas y diferían entre las distintas entidades. Así, la tasa de cotización total para todos los programas de la seguridad social alcanzó su máximo nivel en marzo de 1974, con un promedio ponderado de 61,9% del sueldo imponible en las tres principales Cajas y un rango entre 59% y 69%. En esa misma fecha, la tasa de cotización para pensiones fluctuaba entre 16% y 26% del sueldo imponible, con un promedio de 22,8%¹³. Esta situación incentivaba la evasión y se traducían en distorsiones de importancia sobre el mercado del trabajo.

Por otra parte, también había fuertes diferencias en los niveles de beneficio y en los requisitos que se debían cumplir para obtenerlos. El nivel máximo de la pensión por vejez al momento del retiro del trabajador fluctuaba, en las tres principales Cajas, entre 61% y 87% del sueldo imponible, con un promedio de 68%. Las edades exigidas para pensionarse por vejez variaban entre 55 y 65 años, pero existían pensiones de antigüedad (excepto en el SSS) que se otorgaban, dependiendo de la Caja, con 13 a 35 años de servicios o imposiciones. El nivel de las pensiones otorgadas por las Cajas de Previsión fue disminuyendo en el tiempo. No existían (salvo excepciones para grupos privilegiados) mecanismos de reajustabilidad automática, sino que los reajustes dependían de la disponibilidad de recursos fiscales y de las necesidades electorales del gobierno¹⁴.

Entre 1962 y 1980, las pensiones promedio de vejez pagadas por las tres principales Cajas de Previsión disminuyeron, en términos reales, en 42,7% (tasa anual de -2,0%). Un 70% de los trabajadores obtenía el monto mínimo de pensión. Además de no tener seguridad respecto al nivel real de sus pensiones en el tiempo, los trabajadores no tenían certeza de recibir los beneficios, pues las cajas exigían, en la mayoría de los casos, tener la calidad de imponente al momento de solicitarlos, de manera que un trabajador cesante no podía obtener la pensión aun cuando hubiera cotizado durante todo el período anterior de su vida laboral. En el Servicio de Seguro Social, institución que contaba en 1979 con el 65% de los imponentes activos (fundamentalmente, obreros y algunos grupos de independientes), había una exigencia especial de densidad de cotizaciones¹⁵.

¹² Cheyre (1991, pp. 40-57)

¹³ Promedio del Servicio de Seguro Social (SSS), Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART) y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sección Empleados Públicos (CANAEMPU).

¹⁴ Godoy y Valdés (1994, p. 142).

¹⁵ No inferior a 0,5 durante el período de afiliación. Cheyre (1991, pp. 46-47).

Que la seguridad social debía ser reformada era entonces una cuestión sobre la cual prácticamente existía consenso. De hecho, ya en 1956 una misión de expertos extranjeros (Klein-Sacks) había sugerido hacer cambios de importancia que finalmente no se hicieron efectivos. Nuevas recomendaciones de reformas fueron propuestas por una comisión *ad hoc* convocada en 1960 (Comisión Prat), y otras se incluyeron en un proyecto de ley enviado al Congreso Nacional por el Presidente Eduardo Frei Montalva en 1968. Sin embargo, como no había un diagnóstico común sobre las causas de la crisis, y también porque los problemas se comenzaron a manifestar en una época en la cual se vivía un alto grado de conflicto político, no fue posible lograr acuerdos respecto a las características de la solución que se debía dar al problema. Así, desde comienzos de los años 60, todos los intentos por introducir cambios de importancia a los distintos programas se vieron frustrados por la oposición de variados grupos de interés que lograron paralizar las correspondientes iniciativas parlamentarias. De hecho, la misma reforma de 1980 fue duramente cuestionada por críticos que argumentaron que el sistema antes vigente no necesitaba ser reemplazado, y que bastaba con reformas paramétricas (ajustes en edades de pensión; tasas de cotización; condiciones para acceder los beneficios) para restablecer su equidad y equilibrio financiero¹⁶.

b) *Reforma previsional y modelo económico*

Para los responsables de la reforma de 1980, los problemas de la seguridad social eran otra manifestación más del fracaso de un modelo de desarrollo económico y social que debía ser reemplazado y, en consecuencia, no se podían atribuir a episodios aislados de mala administración o a fallas puntuales de diseño que se pudiesen corregir con ajustes parciales. Conforme a este enfoque, la reforma debía ser profunda y radical, pues los principios sobre los cuales se había construido el “sistema de reparto” eran equivocados y el sistema de seguridad social debía reconstruirse a partir de bases nuevas y distintas. En palabras de José Piñera, “...el error básico radicaba en la concepción colectivista del hombre y de la sociedad que inspiró al sistema antiguo. Dicha inspiración proviene de una noción ideológica errada sobre la naturaleza y conducta del ser humano, y ha predominado e influido en muchas decisiones públicas adoptadas en Chile en las últimas décadas”¹⁷.

En consecuencia, el nuevo sistema de pensiones se fundamentó en los mismos principios que guiaron la política económica del gobierno militar y, en general, sus características específicas de diseño son concordantes con estos principios.

¹⁶ Por ejemplo, ver Arellano (1981).

¹⁷ Piñera (1988, p. 320).

c) *Riesgo político*

La historia de la seguridad social chilena ha sido descrita como una ininterrumpida secuencia de creación de regímenes especiales para grupos con poder político y de uso de los recursos que recaudaban los programas de pensiones para financiar otro tipo de beneficios sociales.

Esta situación era quizás la manifestación más peligrosa de las fallas “estructurales” del antiguo sistema de pensiones. Al no existir libertad de elección, ni tampoco una relación directa entre el valor de los beneficios recibidos y los aportes que se hacían al sistema, y por estar centralizado el proceso de toma de decisiones, era inevitable que se volcaran sobre el poder político las presiones de distintos grupos de trabajadores que buscaban crear nuevos programas en su propio beneficio¹⁸. Así, “la sucesiva aparición de grupos protegidos por diversos regímenes previsionales se puede explicar en términos políticos como el resultado de negociaciones y transacciones de beneficios previsionales a cambio de favores políticos que eran considerados conquistas sociales por cada grupo”¹⁹. Además, de esta forma los propios agentes políticos ganaban poder para manipular la libertad de dichos grupos, “bajo fórmulas clientelistas típicas”²⁰.

Proteger las cotizaciones previsionales obligatorias del riesgo que representan los ciclos político-económicos de corto plazo, se transformó entonces en un objetivo central de la reforma. Muchas de las características de diseño del nuevo sistema de pensiones no se pueden entender sin considerar este antecedente.

III. LA REFORMA DE 1980

III.1. El sistema de AFP en la seguridad social

La seguridad social chilena incluye programas de pensiones contributivas y no contributivas, de salud, accidentes del trabajo, prestaciones familiares y beneficios asistenciales (véase Cuadro 1). Al igual que las pensiones, muchos de estos programas fueron reformados durante las décadas de los 70 y 80.

Por otra parte, el sistema de AFP constituye sólo uno de los programas de pensiones incluidos en la seguridad social, al que se suman los programas de pensiones del sistema antiguo administrados por el Instituto de Normalización Previsional (INP), los programas de pensiones mínimas y asistenciales (que corresponden al “primer pilar” del sistema de pensiones), y los programas de las FFAA.

¹⁸ Piñera (1988, p. 321).

¹⁹ Godoy y Valdés (1994, p. 140).

²⁰ Godoy y Valdés (1994, p. 141).

a) *Los programas de pensiones del régimen antiguo*

El desarrollo y consolidación del nuevo sistema de pensiones y la caída en el número de afiliados a las antiguas cajas de previsión hacía injustificado mantener distintas instituciones previsionales estatales funcionando en forma independiente. Por esta razón, en 1980 se adoptó la decisión de fusionarlas en el INP. Actualmente, el INP sigue administrando los programas de pensiones de quienes optaron por permanecer en el régimen antiguo en lugar de incorporarse a las AFP. Además de recibir las cotizaciones y de pagar las pensiones de estos trabajadores, el INP es también responsable de calcular y emitir los Bonos de Reconocimiento de los trabajadores que se traspasaron al sistema de AFP y que tienen derecho a este instrumento por haber realizado cotizaciones en las Cajas de Previsión (ver Sección III.2.b). Estas funciones son transitorias y finalizarán cuando se terminen de pagar las últimas pensiones a los trabajadores que no se traspasaron de sistema.

Además, el INP administra las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (incluidas pensiones) de trabajadores cuyas empresas no están afiliadas a las mutuales de seguridad; los programas de indemnizaciones por años de servicio, y otros beneficios.

b) *Pensiones mínimas y asistenciales*

Las pensiones mínimas existen en la legislación de la seguridad social desde 1952. Inicialmente, este beneficio sólo cubría a los pensionados por vejez del Seguro Social; luego, en 1963 se estableció un programa de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia para los empleados del sector público y privado, y en 1974 se eliminó la diferencia entre empleados y obreros.

La reforma previsional de 1980 otorgó el derecho a pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados del sistema AFP que no acumulen fondos suficientes para financiar un beneficio de monto igual o superior a dicha pensión y que cumplan con los requisitos correspondientes. El Estado se hace cargo del pago una vez que se agotan los fondos de las cuentas individuales, lo que permite focalizar el gasto sólo en quienes efectivamente más lo necesitan. Así, la pensión mínima, el “primer pilar” del nuevo sistema de pensiones chileno, se financia con recursos del presupuesto fiscal y su valor se fija por ley (véase Cuadro 2).

El programa de pensiones asistenciales se estableció en 1975 y otorga pensiones a las personas mayores de 65 años y a los inválidos carentes de recursos. En estos grupos se incluyen a las personas que tengan ingresos inferiores al 50% de la pensión mínima. El monto mínimo de las pensiones asistenciales es, aproximadamente, un tercio de la pensión mínima y el beneficio es incompatible con cualquier otra pensión²¹.

Las pensiones asistenciales son pagadas por el INP.

²¹ Ver Novoa (1977).

CUADRO 1
 CHILE: PRINCIPALES PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Prestaciones	Beneficios	Entidades Administradoras						
		Privadas			Públicas			
		AFP (1)	Isapres (2)	CCAF (3)	Mutualidades	INP (4)	CAPREDENA y DIPRECA (5)	Servicios de Salud FONASA (6)
Pensiones	- Invalidez común	X				X	X	
	- Invalidez por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales				X	X	X	
	- Vejez	X				X	X	
	- Sobrevivencia	X				X	X	
	- Mínimas					X	X	
Salud	- Asistenciales					X		
	- Prevención y curación		X			X	X	X
	- Subsidios incapacidad laboral		X	X		X	X	X
	- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales				X	X	X	
Prestaciones Familiares	- Asignación familiar			X		X		
	- Subsidios maternos	X						X
	- Reposo hijo menor			X				X
	- Otros beneficios			X				X
Desempleo	Subsidio de cesantía			X		X		

(1) Administradoras de Fondos de Pensiones

(2) Instituciones de Salud Previsional

(3) Cajas de Compensación de Asignación Familiar

(4) Instituto de Normalización Previsional

(5) Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección General de Previsión de Carabineros

(6) Fondo Nacional de Salud

Fuente: CIEDESS (1994) y elaboración propia.

CUADRO 2
 PENSIÓN MÍNIMA, SALARIO MÍNIMO Y SALARIO PROMEDIO
 (Dólares de diciembre de 1998)

Año	Salario Mínimo	Salario Prom. cotizable	Pensión Prom. Mínima*	Pensiones Asistenciales	(3) / (1)	(3) / (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1981	158,3	-	93,7	46,6	0,6	2,0
1982	131,1	397	88,9	44,2	0,7	2,0
1983	111,8	342	84,6	42,1	0,8	2,0
1984	90,9	311	95,0	47,2	1,0	2,0
1985	101,2	284	77,0	38,3	0,8	2,0
1986	94,9	316	81,6	37,3	0,9	2,2
1987	87,5	297	78,2	33,4	0,9	2,3
1988	96,5	322	80,4	40,0	0,8	2,0
1989	101,6	359	84,7	37,5	0,8	2,3
1990	115,2	379	92,5	37,5	0,8	2,5
1991	123,3	389	103,7	43,9	0,8	2,4
1992	127,9	413	105,9	46,3	0,8	2,3
1993	135,8	448	105,8	42,9	0,8	2,5
1994	141,4	473	105,7	45,1	0,7	2,3
1995	147,6	502	116,3	46,7	0,8	2,5
1996	153,9	524	116,2	49,8	0,8	2,3
1997	158,2	549	121,9	50,1	0,8	2,4
1998	170,4	551	121,5	56,9	0,7	2,1

* Para menores de 70 años.

Fuente: Arenas y Marcel (1999), para cifras de pensiones y salario mínimo. Para otras cifras, Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP (cifras corresponden a valores en diciembre de cada año).

c) Pensiones para las Fuerzas Armadas

Los programas de previsión de las Fuerzas Armadas quedaron al margen de las reformas, y su administración siguió bajo responsabilidad de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección General de Previsión de Carabineros (DIPRECA).

El sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas es deficitario y las prestaciones se financian prácticamente en su totalidad con aportes fiscales. Según información de la Ley de Presupuestos de 1997, la relación entre aporte fiscal y gasto en pensiones fue de 93% en CAPREDENA y 95% en DIPRECA²².

²² De la Cerda (1997, p. 231).

Los argumentos para dejar a las FFAA. fuera del sistema de AFP fueron principalmente de carácter político. De hecho, aunque en la época de la reforma los encargados de la previsión de las Fuerzas Armadas señalaban que no era conveniente que empresas privadas manejaran información sobre los uniformados, y que las características de la vida militar planteaban requerimientos distintos al sistema de pensiones civil, particularmente respecto al seguro de invalidez y sobrevivencia y a las condiciones de retiro, el equipo técnico de gobierno de la época estimaba que en cada uno de estos problemas cabía la posibilidad de llegar a soluciones técnicas satisfactorias²³.

III.2. Características del sistema de AFP

El sistema de AFP comenzó a operar en mayo de 1981. Sus principales características son: capitalización individual de contribuciones definidas; pensiones de vejez cuyo valor depende del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador; pensiones de invalidez y sobrevivencia cuyo valor es proporcional a la renta imponible del afiliado; libertad de los trabajadores para escoger institución administradora y forma de recibir las pensiones; administración privada de las cuentas individuales y de los fondos de pensiones, y rol subsidiario del Estado, por la vía de la regulación y fiscalización del sistema, del financiamiento de pensiones mínimas y del otorgamiento de algunas garantías.

a) *Beneficios*

El sistema de AFP ofrece los beneficios de pensiones por vejez, invalidez común, sobrevivencia y cuota mortuoria²⁴. Además, las AFP administran cuentas de ahorro voluntario y de indemnización. Los afiliados reciben los beneficios en la forma de pensiones y no de sumas alzadas, excepto cuando acumulan en sus cuentas individuales fondos suficientes para financiar pensiones cuyo valor sea superior al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles de los últimos diez años y al 110% de la pensión mínima, caso en que pueden retirar en un solo pago el capital que excede al necesario para financiar dicho nivel de pensiones.

El monto de las pensiones de vejez depende del saldo acumulado por cada trabajador en su cuenta individual, de su expectativa de vida y la de sus beneficiarios, y de la tasa de descuento. Para tener derecho a este beneficio se exige que el afiliado tenga 65 años si es hombre y 60 años si es mujer. Sin embargo, el tra-

²³ Piñera (1991a, p. 31).

²⁴ El valor de la cuota mortuoria es de UF 15 (equivalente a US\$ 465 a diciembre de 1998). A este beneficio tiene derecho quien, unido o no por vínculo de matrimonio o parentesco con el afiliado fallecido, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral.

bajador puede pensionarse anticipadamente si el saldo acumulado en su cuenta individual le permite financiar una pensión mayor que el 50% de su sueldo promedio y mayor que el 110% de la pensión mínima que garantiza el Estado.

Las pensiones de invalidez pueden ser parciales o totales. El trabajador que sufre una pérdida de su capacidad de trabajo mayor o igual a 50% y menor a dos tercios, puede acogerse a pensión de invalidez parcial; para acceder a invalidez total se exige una pérdida mayor o igual a dos tercios de la capacidad de trabajo. Una comisión médica de la Superintendencia de AFP debe evaluar la situación del trabajador y emitir un primer dictamen de invalidez. Este dictamen se revisa tres años después, oportunidad en que se emite un segundo fallo, que puede aprobar definitivamente la invalidez, modificar su grado de parcial a total o viceversa, o rechazarla. El trabajador comienza a recibir la pensión a partir del primer dictamen. La invalidez y el fallecimiento por causa de accidente laboral o enfermedad profesional quedan cubiertos por un programa previsional diferente (de carácter mutual).

Tienen derecho a pensiones de sobrevivencia el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos y la madre de los hijos naturales del causante²⁵. A falta de los anteriores beneficiarios, tienen derecho los padres del afiliado fallecido.

La ley define los beneficios de invalidez y sobrevivencia como un porcentaje del ingreso base, que es un promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos diez años, actualizadas según la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Además, los afiliados que cumplen los requisitos correspondientes tienen derecho a las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia que garantiza el Estado. Tal como hemos dicho, este programa de pensiones mínimas representa el “primer pilar” del sistema previsional chileno (Ver sección III.1).

El trabajador y sus beneficiarios pueden escoger libremente (cualquiera sea la causa de pensión) entre tres modalidades de pensión: retiro programado, renta vitalicia, y renta temporal con renta vitalicia diferida. En el retiro programado, el trabajador mantiene sus fondos en la cuenta individual de la AFP y retira anualmente (en mensualidades) la cantidad que resulte de dividir el saldo acumulado por el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios. La anualidad se recalcula cada doce meses y su valor va cambiando según el rendimiento de los fondos acumulados, las expectativas de vida del afiliado y su grupo familiar, y los retiros realizados. Bajo la modalidad de renta vitalicia, los afiliados contratan el pago de la pensión con la compañía de seguros que elijan, la que se compromete a pagarles una renta mensual hasta su fallecimiento y, posteriormente, a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. De esta forma, el afiliado transfiere a la compañía de seguros el riesgo financiero de

²⁵ Para ser beneficiario de pensión, el cónyuge sobreviviente debe ser inválido.

longevidad y tasa de retorno. El contrato es irrevocable, pues el afiliado pierde la propiedad de los fondos. Al optar por la renta temporal con renta vitalicia diferida, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia a contar de una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Entre la fecha del retiro y la fecha en que comienza a recibir la renta vitalicia, el afiliado recibe mensualmente una pensión financiada con fondos que se retienen especialmente para este propósito de la cuenta individual de la AFP.

b) *Financiamiento de los beneficios*

La tasa de cotización para los programas de vejez, invalidez común y sobrevivencia es de 10% de la remuneración (con un tope de UF 60²⁶) y es de cargo del trabajador. El empleador descuenta las cotizaciones de la remuneración del trabajador y las entera en la AFP correspondiente. Las cotizaciones se capitalizan en la cuenta individual; el saldo acumulado más el Bono de Reconocimiento, cuando corresponde, financian las pensiones.

El riesgo financiero de invalidez y muerte de los trabajadores se cubre con un seguro colectivo contratado por las AFP con compañías de seguros de vida. Cuando un afiliado cubierto se invalida o fallece, la compañía de seguros debe depositar en su cuenta individual un Aporte Adicional, igual a la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia (establecidas en la ley) y el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador al momento del siniestro. Tienen derecho al seguro todos los afiliados que no se han pensionado y que cotizan, y también los afiliados que están cesantes hasta por un período de doce meses.

Además de la cotización de 10%, los trabajadores deben pagar comisiones a las AFP destinadas a financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia y los gastos y utilidad de las administradoras. A abril de 1999 el valor promedio de las comisiones cobradas era de 2,6% del salario. De este total, la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia representaba un 0,6%. Como las comisiones deben ser iguales para todos los afiliados a una AFP (con excepción de los pensionados, que no tienen derecho al seguro, y los independientes²⁷) y dependen principalmente del nivel de salario del afiliado, se produce una serie de subsidios cruzados entre grupos con distinto riesgo. Por ejemplo, desde personas de altos ingresos hacia persona de bajos ingresos, y entre hombres y mujeres (que tienen mayor expectativa de vida).

²⁶ US\$ 1.859, aproximadamente, a diciembre de 1998.

²⁷ Actualmente, las AFP cobran las mismas comisiones a trabajadores dependientes e independientes, pero son más bajas para los cotizantes que no tienen derecho al seguro.

Los afiliados al sistema pueden realizar cotizaciones voluntarias, no sujetas al impuesto a la renta, hasta un tope máximo, con el fin de aumentar el nivel de los beneficios o adelantar la edad de retiro²⁸.

c) *Bono de Reconocimiento*

El Bono de Reconocimiento (BR) es un documento expresado en dinero, representativo de los períodos de cotizaciones que registran en el antiguo régimen previsional los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP²⁹. Los BR tienen garantía estatal y se pagan cuando el afiliado se pensiona (en ese momento la cantidad correspondiente se abona a la cuenta individual del trabajador)³⁰. El valor del BR se calcula como el capital necesario —diferenciado entre hombres y mujeres y según la edad del trabajador— para que el afiliado pueda obtener una pensión igual al 80% de sus remuneraciones imponibles recibidas entre el 30 de junio de 1978 y el 30 de junio de 1979, multiplicado por la proporción de su vida activa durante la cual cotizó en el antiguo sistema (suponiendo, sin embargo, que el período total de cotización era de 35 años). Este monto se ajusta automáticamente según inflación y se capitaliza al 4% real anual.

Además de cambiar el perfil de pago de las obligaciones del antiguo sistema previsional (pues se transforma un flujo de pensiones que se pagaría en el tiempo, en un valor que se cancela en un solo momento), el BR puede beneficiar a algunos trabajadores y perjudicar a otros. En términos generales, se benefician todos aquellos que estaban en Cajas de Previsión cuyas tasas de reemplazo eran inferiores al 80%, y quienes tienen un factor de renta vitalicia mayor que el factor de mercado (pues al pensionarse recibirán un BR que les permitiría comprar una renta vitalicia mayor que el 80% considerado en el cálculo del BR)³¹. Se perjudican todos los que estaban en Cajas de Previsión con tasas de reemplazo superiores al 80% y los que estaban en Cajas que exigían menos de 35 años de cotizaciones. En consecuencia, es posible que, en valor presente, el gasto total en BR sea distinto —mayor o menor— del gasto en pensiones que se hubiese pagado a los mismos trabajadores en un escenario sin reforma. Por este efecto, la reforma puede haber contribuido a disminuir o aumentar el valor presente del déficit previsional (no hay estimaciones de la magnitud de este efecto).

²⁸ El tope máximo para las cotizaciones voluntarias no sujetas al impuesto a la renta es de UF 60 (US\$ 1.859), menos las cotizaciones para pensiones (10% de la remuneración), salud (7%) y la comisión porcentual sobre la renta imponible pagada a la AFP. (Esto significa aproximadamente UF 48 o US\$ 1.487.)

²⁹ Ver D.L. 3.500, Título XV, Art. 3 al 12.

³⁰ Sin embargo, los trabajadores pueden transar el BR en las bolsas de valores o venderlo a las compañías de seguros, con el objeto de anticipar la edad de pensión por vejez.

³¹ Ver Marcel y Arenas (1999).

CUADRO 3
LÍMITES MÁXIMOS DE INVERSIÓN POR INSTRUMENTO
(En porcentaje)

Instrumento	May-81	Sep-85	Dic-89	Dic-90	Oct-98
a. Títulos del Estado	Sin límite	50	50	45	50
b. Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones o garantizados por instituciones financieras	b + c = 70	40	40	50	50
c. Letras de crédito emitidas por instituciones financieras		80	80	80	50
d. Bonos de empresas públicas y privadas	60	40	40	50	45
e. Efectos de comercio	0	0	0	10	10
f. Acciones de sociedades anónimas abiertas	0	0	30	30	37
g. Cuotas de fondos de inversión mobiliarios	0	0	0	n.a.	5
h. Cuotas de fondos de inversión inmobiliarios	0	0	0	g+h+i = 10	-
i. Cuotas de fondos de inversión de capital de riesgo	0	0	0	n.a.	5
j. Cuotas de fondos de inversión de créditos securitizados	0	0	0	0	5
k. Inversión en el extranjero	0	0	0	10	12
l. Otros instrum. de oferta pública autorizados por el Banco Central	0	0	0	0	1
m. Operaciones de cobertura de riesgo financiero	0	0	0	0	9
n. Cuotas de otros fondos de pensiones	20	20	20	20	0

n.a. = no aplicable porque hay límite conjunto.

Fuente: Elaboración propia.

d) *Inversión de los fondos de pensiones*

La regulación incluye una gran variedad de límites cuantitativos a las inversiones de los fondos de pensiones. Así, la ley define los instrumentos autorizados para la inversión de los fondos de pensiones; establece límites máximos por instrumentos, grupos de instrumentos, emisores y personas relacionadas con la administradora; obliga a realizar transacciones en mercados secundarios autorizados y mercados primarios que cumplan ciertas características; establece que la valorización de inversiones debe realizarse a precios de mercado, iguales para todas las AFP e informados por la Superintendencia; exige que la custodia de los instrumentos financieros se realice en entidades autorizadas, y establece una Comisión Clasificadora de Riesgos con la responsabilidad de aprobar o rechazar los instrumentos que pueden ser objeto de inversión por parte de los fondos de pensiones y

de asignar categorías de riesgo a los títulos de renta fija, las que influyen sobre los límites máximos de inversión de los fondos (ver Cuadro 3).

Eventualmente, la mayor parte de los riesgos de inversión se podría controlar con una combinación de supervisión estricta y regulaciones que aseguren la transparencia de las operaciones y eviten conflictos de interés. Sin embargo, al momento de la reforma la capacidad de fiscalización era relativamente baja y, además —tal como hemos comentado—, existía algún grado de desconfianza respecto a la capacidad del sector financiero para administrar los recursos previsionales. En consecuencia, se optó por este esquema de límites cuantitativos que ha demostrado ser efectivo en cuanto a garantizar la seguridad de los fondos, pero que puede tener costos en términos de retorno.

e) *Administración*

Las AFP son empresas de giro limitado. La ley sólo les permite administrar las cuentas individuales y el fondo de pensiones y las cuentas de ahorro voluntario y de indemnización³². Además, la regulación las autoriza a prestar asesoría en administración de fondos de pensiones en el extranjero, a participar en la propiedad de administradoras en otros países, y también en la propiedad del Depósito Centralizado de Valores en Chile, pero se limitó el volumen de activos que puede estar comprometido en estas actividades. Por otra parte, la ley exige una separación jurídica y contable entre los recursos del fondo y los de la administradora.

Las AFP operan en un régimen de competencia y los trabajadores tienen libertad para elegir la administradora de fondos de pensiones y para cambiarse a otra hasta dos veces en un año.

La regulación otorga libertad de entrada a la industria, pero exige la constitución de un capital mínimo de UF 10.000 para una AFP de 5.000 afiliados, que sube a UF 20.000 cuando la AFP completa 10.000 afiliados³³. Por disposición de la Ley de Bancos, las instituciones financieras no pueden ser accionistas de las administradoras de fondos de pensiones. No hay restricciones para la participación de inversionistas extranjeros en la propiedad de AFP.

Además, la regulación obliga a las administradoras a garantizar una rentabilidad mínima igual a la tasa menor entre la rentabilidad real promedio del sistema

³² Las cuentas de ahorro voluntario están separadas de las cuentas de capitalización individual para pensiones, tienen liquidez inmediata, gozan de la ventaja de descuentos por planilla y están sujetas a las mismas condiciones tributarias que otras formas de ahorro, excepto cuando se trata de que sus fondos se traspasen a la cuenta de capitalización individual, en cuyo caso las rentabilidades no quedan afectadas a impuesto a la renta. Los empleadores cotizan a las cuentas de indemnización a favor de los trabajadores, quienes pueden retirar fondos de las mismas en caso de despido o retiro voluntario del trabajo.

³³ A diciembre de 1998, UF 10.000 y UF 20.000 equivalían a US\$ 309.818 y US\$ 619.637, respectivamente.

de AFP durante los últimos 12 meses, menos 2 puntos porcentuales, y el 50% de dicha rentabilidad. Para cubrir esta garantía la ley obliga a las AFP a constituir una Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, formada con los excesos de rentabilidad obtenidos por las AFP por sobre un máximo establecido en la regulación³⁴, y a mantener un Encaje que es propiedad de los accionistas de la administradora y que debe ser equivalente, como mínimo, al 1% del fondo de pensiones.

Las AFP pueden cobrar comisiones por el depósito de las cotizaciones periódicas, por la transferencia del saldo de la cuenta desde otra administradora, y por los pagos de renta temporal y retiros programados. Las comisiones por cotizaciones periódicas pueden ser un porcentaje de la remuneración, una suma fija o una combinación de ambas. Las comisiones por retiros y traspasos de la cuenta pueden ser un porcentaje de los valores involucrados, una suma fija por operación o una combinación de ambas (ver Cuadro 4). Las AFP también pueden cobrar una suma fija por los retiros de la cuenta de ahorro voluntario y un porcentaje de las cotizaciones acreditadas en las cuentas de indemnización (actualmente ninguna administradora cobra por estos conceptos).

f) *Rol del Estado*

El Estado regula y fiscaliza el sistema de AFP. El Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva para proponer modificaciones al D.L. 3.500, pero éstas deben ser aprobadas por el Poder Legislativo, con la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. La fiscalización del sistema es responsabilidad de una entidad especializada, la Superintendencia de AFP, que se financia por el presupuesto público. El Superintendente es nombrado por el Presidente de la República y puede ser removido por éste en cualquier momento.

Además de las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, el Estado garantiza el pago de los Aportes Adicionales y el 100% de las rentas vitalicias pagadas por las compañías de seguros (en caso de quiebra), hasta el monto de la pensión mínima, y el 75% del exceso sobre dicho monto. También garantiza el pago de las pensiones de invalidez generadas por un primer dictamen; la cuota mortuoria para gastos de funeral, y la rentabilidad mínima (cuando la AFP quiebra).

Como hemos dicho, fuera del sistema de AFP, el Estado mantiene también la responsabilidad de administrar los programas de pensiones del sistema antiguo, las pensiones asistenciales y los programas de las Fuerzas Armadas.

³⁴ Mayor valor entre la rentabilidad real promedio del sistema durante los últimos 12 meses, más dos puntos porcentuales, y el 150% de dicha rentabilidad promedio.

III.3. La transición al nuevo sistema de pensiones

La transición desde el antiguo sistema de pensiones hacia el régimen creado por el D.L. 3.500 obligó a resolver dos problemas de importancia: uno de corto plazo, que fue lograr que los trabajadores que estaban cotizando en el antiguo sistema aceptaran el nuevo sistema de AFP y se traspasaran a éste, y otro de más largo plazo, que fue administrar el cierre de los programas que se estaban reemplazando.

a) *Traspaso de afiliados al sistema de AFP*

Tal como lo documenta José Piñera, por razones políticas no fue posible obligar a quienes ya estaban incorporados al antiguo sistema de pensiones a cambiarse al nuevo sistema de AFP³⁵. Así, se decidió que la afiliación fuera obligatoria sólo para los trabajadores que iniciaban labores por primera vez a partir del 1° de enero de 1983. La incorporación al nuevo sistema fue voluntaria para los trabajadores que habían comenzado a trabajar antes de esa fecha y para los independientes. Esto significó aceptar un prolongado período de transición, que se extenderá hasta el momento en que el antiguo sistema pague la última pensión al último de sus pensionados (aproximadamente 40 años).

El cambio de los trabajadores al nuevo sistema fue incentivado por una intensa y bien coordinada campaña de comunicaciones. Además, existió un estímulo directo al traspaso, pues las tasas de cotización para quienes se quedaban en el antiguo sistema eran, en promedio, un 30% más altas que las tasas pagadas por quienes se cambiaban al sistema de AFP. Quienes optaron por este último sistema obtuvieron un significativo aumento de su salario líquido, ya que otra ley transfirió a cargo del trabajador una parte importante de las cotizaciones previsionales y aumentó su remuneración en proporción a las cotizaciones vigentes antes de la reforma³⁶. Sin duda, este hecho explica parte importante de la rapidez con que los trabajadores se cambiaron al sistema de AFP.

Junto con esto se estableció el Bono de Reconocimiento para reconocer la “deuda” que el sistema antiguo tenía con los trabajadores que decidían cambiarse al sistema de AFP. Así, quienes escogieron el sistema de AFP lograron reemplazar las promesas de pensión que hacía el sistema antiguo por un documento con garantía estatal que acredita un derecho económico en su favor. Esto representó otro estímulo para el traspaso de trabajadores al nuevo sistema.

³⁵ Piñera (1991a, pp. 20-21).

³⁶ Ver D.L. 3.501 y Arellano (1981, pp. 9-11). El efecto no fue igual para todos los trabajadores, pues cada una de las instituciones de seguridad social del sistema antiguo tenía distinta tasa de cotización.

En resumen, el efecto combinado de la desconfianza en el sistema antiguo, el interés en un nuevo sistema que ofrecía posibilidades antes desconocidas, el aumento de salario para quienes se cambiaban y la seguridad del Bono de Reconocimiento sirvieron para que el proceso de traspaso de trabajadores hacia el sistema de AFP fuese extraordinariamente rápido. En sólo ocho meses, un 65% del total de trabajadores civiles cubiertos por los programas de pensiones obligatorias se había traspasado al sistema de AFP. A fines de 1983, esta cifra llegó a 77% (véase Cuadro 4).

b) Ajustes al antiguo sistema de pensiones

La creación del sistema de AFP fue la segunda fase de un proceso de reformas a la seguridad social que se inició mucho antes y cuyo primer objetivo fue racionalizar la operación y mejorar la situación financiera de los programas del sistema antiguo.

En 1974 se unificaron las pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión y se establecieron pensiones asistenciales para los ancianos e inválidos carentes de recursos. Ese mismo año se comenzaron a reducir las tasas de cotización en la mayoría de las instituciones, hasta llegar a niveles levemente superiores al 20% (pensiones) en 1980. Para enfrentar la evasión, en 1976 se estableció la modalidad de “declaración y no pago de cotizaciones”, disminuyendo las sanciones y multas para el empleador que declaraba, pero no pagaba, respecto al que no hacía ninguna de las dos cosas (ayudar, al menos, a identificar al empleador moroso y a que éste reconozca la deuda). También se implementó franquicias especiales de convenios de pago para las deudas previsionales que fueran declaradas en determinados plazos. En 1978 se inició la actualización de los registros individuales de los imponentes, que mostraban significativos retrasos (EMPART había dejado de actualizar las cuentas a partir de 1967). En 1979 se uniformaron los requisitos de años de edad para pensionarse por vejez en los distintos regímenes previsionales, y se estableció edades mínimas de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres (que son las mismas edades vigentes en el sistema de AFP)³⁷. También se eliminó las pensiones por antigüedad y las pensiones “perseguidoras”; se creó un mecanismo de reajustabilidad automática de acuerdo a la inflación y se estableció un tiempo mínimo de diez años de imposición para pensionarse por vejez. Además, en este período se eliminaron los beneficios de desahucio e indemnización por tiempo de servicio incluidos en la mayoría de los regímenes previsionales antiguos, bajo el criterio de que la cobertura de estas contingencias co-

³⁷ D.L. 2.448. El ajuste fue gradual según la edad y los años cotizados por el trabajador (ver Gaete, 1997).

rrespondía a la legislación laboral. Finalmente, en 1980, se creó el Instituto de Normalización Previsional³⁸ (ver sección III.1).

III.4. Reformas posteriores

La regulación del sistema de AFP ha experimentado numerosos cambios después de la publicación del D.L. 3.500. El objetivo de estos cambios ha sido perfeccionar el diseño específico del sistema, pero no se han alterado las características fundamentales del mismo. Entre 1981 y 1996 se introdujeron 412 modificaciones a este decreto ley, por medio de 33 leyes. En el período comprendido entre 1981 y marzo de 1990, fecha en que termina el gobierno militar, hubo 301 modificaciones, por intermedio de 22 leyes. Desde esa fecha se han realizado otras 111 modificaciones a través de 11 leyes. Además de los cambios al D.L. 3.500, también se han realizado gran cantidad de modificaciones a los reglamentos que complementan, interpretan o precisan el citado decreto ley³⁹.

La mayoría de las modificaciones legales realizadas entre 1981 y 1996 se refieren a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones y a la normativa de beneficios. En materia de inversiones, los objetivos principales de los cambios regulatorios han sido:

- i) Asegurar suficientes alternativas de inversión para los fondos de pensiones, con el objeto de evitar que su rápido crecimiento implique una concentración excesiva en determinados instrumentos y emisores (véase Cuadro 3).
- ii) Incorporar el concepto de riesgo individual y de portfolio a los límites de inversión de los fondos de pensiones y permitir la utilización de instrumentos de cobertura de riesgos financieros.
- iii) Perfeccionar la definición y control de los potenciales conflictos de interés en la administración de los fondos de pensiones.

Aunque el proceso de perfeccionamiento de la legislación de inversiones ha sido continuo, es notorio que las reformas más importantes se han producido en ciclos de aproximadamente cuatro años: 1981; 1985; 1989-90; 1994. Actualmente, el Congreso está tramitando varios proyectos de ley presentados por el Ejecutivo que vuelven a modificar la normativa de inversión. Los cambios incluyen un aumento del límite máximo de inversión en el extranjero; modificación del sistema de cálculo de la rentabilidad mínima; y la creación de un segundo fondo de renta fija y bajo plazo promedio.

³⁸ D.L. 3.502.

³⁹ Ver Borchers (1997).

Respecto a la regulación de beneficios, la mayor parte de las modificaciones se llevó a cabo entre 1981 y 1984 y entre 1987 y 1990. Entre ellas destacan las mayores facilidades otorgadas para pensionarse anticipadamente; la ampliación de la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia (cesantes, invalidez parcial); el perfeccionamiento del proceso de calificación de invalidez (estandarización de las normas, establecimiento de un segundo dictamen) y del proceso de licitación del seguro; la creación de las cuentas de ahorro voluntario y de indemnización; el establecimiento de una nueva modalidad de pensión (la renta temporal con renta vitalicia diferida), y el cambio en la forma de pago del seguro de invalidez y sobrevivencia por parte de las compañías de seguros, que introdujo el concepto de Aporte Adicional y abrió la posibilidad de optar, además de las rentas vitalicias, por las otras dos modalidades de pensión.

Por otra parte, en 1983 y con el objeto de asegurar la competencia y reducir las barreras de entrada a la industria, se bajó el requisito de encaje que deben mantener las AFP para garantizar la rentabilidad mínima, desde 5% a 1% del fondo de pensiones. En 1985 se modificó la normativa de comisiones que pueden cobrar las administradoras, con el objeto de simplificar su estructura. Para esto se eliminó la autorización para cobrar comisiones fijas y porcentuales por concepto de administración de saldos.

Finalmente, por circulares de la Superintendencia de AFP se han realizado cambios significativos a la normativa de traspasos. En 1982 se obligó a los trabajadores a suscribir las solicitudes de afiliación y traspaso en una sucursal de la AFP elegida; en 1983 se instruyó a las administradoras para que tuvieran en todas las sucursales un libro de afiliaciones y traspasos, prefoliado, registrado y timbrado por la Superintendencia, que no podía sacarse fuera de las sucursales (para asegurar así que los trabajadores concurren efectivamente a las agencias). Posteriormente, en 1987, estos requisitos de utilización del libro y de concurrencia a las sucursales fueron derogados. En 1997 se estableció la obligación de adjuntar a las solicitudes de traspaso fotocopias de la cédula de identidad y de la última cartola cuatrimestral. Este último cambio significó una importante caída en el número de vendedores y traspasos del sistema.

IV. RESULTADOS DEL SISTEMA DE AFP

El sistema de AFP lleva operando dieciocho años. Aunque este período resulta aún insuficiente para evaluar su desempeño en el largo plazo⁴⁰, resulta igualmente pertinente examinar sus resultados con el objeto de identificar los aspectos de diseño que podrían ser mejorados.

⁴⁰ Por ejemplo: las pensiones de vejez que se están pagando actualmente han sido financiadas en mayor porcentaje con el Bono de Reconocimiento que con la capitalización de cotizaciones en las cuentas individuales del sistema AFP. Además, existen trabajadores que reciben pensiones del régimen antiguo y del sistema de AFP.

IV.1. Cobertura

Hay distintos conceptos que se pueden utilizar para medir la cobertura de un sistema de pensiones⁴¹. En esta oportunidad nos interesa analizar dos de ellos: la relación cotizantes sobre fuerza de trabajo ocupada y la relación entre cotizantes y afiliados.

Utilizando el indicador de cotizantes sobre fuerza de trabajo ocupada, se concluye que la cobertura del sistema de AFP aumentó fuertemente en el período 1982-98, particularmente en los primeros años después de la reforma por el traspaso masivo de trabajadores desde el régimen antiguo a las AFP. No obstante, superada esta primera etapa, la cobertura ha seguido incrementándose hasta llegar a 59% en diciembre de 1998 (véase Cuadro 4). Por otra parte, la cobertura total de los sistemas de pensiones obligatorios para la población civil, calculada sumando los cotizantes de las AFP y del régimen antiguo (INP), sube desde 53% en 1982 a 70% en 1997. El acelerado desarrollo que experimentó la economía chilena entre 1985 y 1998, junto a los incentivos que ofrece el sistema para cotizar, son probablemente las principales razones que explican el aumento de la cobertura. Sin embargo, ésta es aún inferior a los máximos niveles alcanzados por el régimen antiguo durante la década del 70 (86%)⁴².

El principal problema de cobertura está focalizado en los trabajadores independientes. En diciembre de 1998 cotizaron en las AFP sólo 59.458 trabajadores independientes, de un total de 1.468.940 ocupados independientes, es decir, una cobertura de sólo 4%. A fines de 1998 los independientes eran un 2% de los cotizantes a las AFP, mientras que a esa misma fecha representaban un 27% de los ocupados. La solución al tema de los independientes —que no están obligados a cotizar— es compleja, entre otras razones porque no basta con establecer la obligación de cotizar (esto sería poco efectivo, pues no es fácil controlar el cumplimiento de esta obligación y, además, puede tener costos políticos, ya que muchos independientes tienen bajas remuneraciones).

La relación cotizantes sobre afiliados ha sido usada como indicador de morosidad (o “cobertura efectiva”) del sistema (ver Cuadro 4). Sin embargo, la evidencia sugiere que la diferencia entre ambas cifras se explica principalmente por personas que se han retirado de la fuerza laboral y, en menor medida, por trabajadores que han quedado cesantes, por lo que la tasa de morosidad efectiva sería baja. De hecho, estimaciones de la industria de AFP indican que las cotizaciones no pagadas, tanto declaradas como no declaradas, son equivalentes al 0,7% de los fondos de pensiones⁴³. Por otra parte, el sistema de AFP ofrece incentivos correc-

⁴¹ Chamorro (1992).

⁴² Cheyre (1991, página 44). Sin embargo, la información de cotizantes de las Cajas tiene aparentes inconsistencias. Reflejo de esto es el hecho de que en sólo dos años, de 1980 a 1982 (segundo año de operaciones del sistema de AFP), la cobertura disminuye de 71% a 53%.

⁴³ Ver PrimAmérica Consultores (abril 1999, p. 20).

INDICADORES

Variable	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cobertura							
Afiliados	1.400.000	1.440.000	1.620.000	1.930.353	2.283.830	2.591.484	2.890.680
Cotizantes AFP	n.d.	1.060.000	1.230.000	1.360.000	1.558.194	1.749.381	2.023.739
Cotizantes AFP / Afiliados	n.d.	73,6%	75,9%	70,5%	68,2%	67,5%	70,0%
Cobertura AFP = cotizantes / fuerza trabajo ocupada	n.d.	36,0%	39,1%	41,6%	44,0%	44,9%	48,8%
Cotizantes INP (1)	731.930	488.850	477.790	459.480	454.410	442.380	437.820
Cotizantes sistema (INP + AFP)	n.d.	1.548.850	1.707.790	1.819.480	2.012.604	2.191.761	2.461.559
Cobertura total = cotizantes sistema / fuerza trabajo ocupada	n.d.	52,6%	53,1%	55,7%	56,9%	57,1%	61,5%
Remuneración imponible mensual cotizantes AFP (US\$ Dic.98)	n.d.	397	342	311	284	316	297
Índice Remunerac. imp. cotiz. AFP / Índice salarios economía		100,0	90,0	85,0	76,2	83,1	77,7
Pensiones							
Pensiones pagadas por el sistema de AFP	n.d.	4.465	11.171	20.085	26.426	35.665	45.915
Vejez normal	n.d.	n.d.	393	1.730	2.647	4.835	7.980
Vejez anticipada	-	-	-	-	-	-	-
Invalidez total	n.d.	791	2.272	4.058	5.729	7.979	10.620
Invalidez parcial	n.d.	-	-	-	-	-	-
Viudez	n.d.	1.108	2.521	4.340	5.872	7.740	9.797
Orfandad	n.d.	2.566	5.821	9.665	11.768	14.539	16.847
Otras	n.d.	n.d.	164	292	410	572	671
Monto promedio de las pensiones (US\$ Dic. 98)							
Vejez normal	n.d.	-	79,96	89,03	83,19	105,22	105,99
Vejez anticipada	-	-	-	-	-	-	-
Invalidez total	n.d.	395,94	325,02	270,96	243,94	259,99	245,29
Invalidez parcial	-	-	-	-	-	-	-
Viudez	n.d.	143,75	125,95	109,98	102,51	111,02	102,95
Orfandad	n.d.	41,23	35,32	30,88	28,72	32,46	29,96
Otras	n.d.	90,08	74,75	61,74	55,29	59,71	64,38
Fondos de pensiones							
Fondos de pensiones (MM US\$ Dic. 98)	302	942	1.705	2.246	3.093	4.057	4.962
Fondos de pensiones / PIB (%)	0,9	3,7	6,5	8,5	10,6	12,7	14,2
Ahorro previsional (MM US\$) (2)	n.d.	471,2	461,8	494,4	554,9	666,4	746,4
Ahorro previsional / PIB (%) (2)	n.d.	n.d.	1,8	1,7	1,9	2,0	2,2
Portafolio fondos de pensiones (%)							
Instrumentos estatales	28,1	26,0	44,5	42,1	42,4	46,6	41,4
Instituciones financieras	71,3	73,4	53,4	55,7	56,0	48,7	49,4
Letras hipotecarias	9,4	46,8	50,7	42,9	35,2	25,5	21,3
Depósitos a plazo y pagarés inst. financ.	61,9	26,6	2,7	12,2	20,4	22,9	27,4
Bonos y acciones inst. financieras	0,0	0,0	0,0	0,6	0,4	0,3	0,7
Empresas	0,6	0,6	2,2	1,8	1,1	4,6	8,8
Acciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	6,2
Bonos	0,6	0,6	2,2	1,8	1,1	0,8	2,6
Fondos de inversión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extranjero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,1	0,4
Rentabilidad fondo de pensiones (% real)	12,9%	28,5%	21,3%	3,6%	13,4%	12,3%	5,4%
Rentabilidad instrumentos alternativos							
Variación real IPSA (%) (3)	-43,2%	-25,0%	-10,3%	-12,4%	61,8%	123,7%	33,2%
Tasa de interés real depósitos 90-365 días (%)	13,2%	12,1%	7,8%	8,4%	8,2%	4,1%	4,3%

CUADRO 4
 SISTEMA DE PENSIONES

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
3.183.002	3.470.845	3.739.542	4.109.184	4.434.795	4.708.840	5.014.444	5.320.913	5.571.482	5.780.400	5.966.143	
2.167.568	2.267.622	2.289.254	2.486.813	2.695.580	2.792.118	2.879.637	2.961.928	3.121.139	3.296.361	3.149.755	
68,1%	65,3%	61,2%	60,5%	60,8%	59,3%	57,4%	55,7%	56,0%	57,0%	52,8%	
49,2%	49,6%	50,6%	53,7%	55,3%	54,6%	56,2%	57,2%	58,9%	61,3%	58,6%	
421.366	387.926	367.808	350.566	336.311	308.728	279.761	282.671	258.899	245.490	n.d.	
2.588.934	2.655.548	2.657.062	2.837.379	3.031.891	3.100.846	3.159.398	3.244.599	3.380.038	3.541.851	n.d.	
60,7%	60,1%	59,6%	62,5%	63,5%	62,2%	63,3%	65,0%	68,7%	70,4%	n.d.	
322	359	373	389	413	448	473	502	524	549	551	
80,6	87,2	86,3	87,7	89,6	92,1	93,2	92,1	93,7	96,9	94,6	
56.366	69.435	87.061	112.800	131.130	155.326	188.288	216.476	238.491	262.901	290.232	
11.819	17.129	23.876	30.141	35.763	43.089	51.495	56.281	61.374	64.705	71.172	
772	2.824	5.790	15.673	26.054	37.521	53.544	70.638	80.576	94.116	106.181	
12.786	14.388	15.777	15.479	15.404	15.189	15.841	17.511	17.864	18.917	20.165	
-	-	-	-	32	107	268	668	1.441	1.626	1.833	
11.506	14.245	17.214	20.472	22.810	25.848	29.948	32.325	35.516	38.792	41.799	
18.669	19.798	23.079	29.414	29.262	31.450	34.647	36.186	38.468	41.097	44.945	
814	1.051	1.325	1.621	1.805	2.122	2.545	2.867	3.252	3.648	4.137	
131,28	136,26	128,38	158,15	172,48	168,53	182,31	186,57	186,96	189,19	185,75	
287,78	235,20	228,17	269,02	290,24	288,96	310,37	306,25	310,76	302,07	286,11	
281,10	261,49	240,09	270,73	281,88	275,81	290,74	292,92	283,08	272,39	270,50	
-	-	-	-	165,60	241,45	317,11	289,26	241,44	230,10	194,33	
118,21	114,20	104,29	121,19	134,81	141,05	146,05	151,54	147,38	145,90	150,92	
34,58	36,75	35,73	38,68	45,74	46,02	52,36	54,35	53,86	52,85	53,76	
65,95	63,32	63,00	65,32	71,44	76,79	76,90	79,07	73,37	71,54	76,51	
6,091	7,511	9,942	14,072	15,680	20,137	24,321	25,854	27,396	29,945	29,780	
15,1	17,7	24,3	31,4	30,6	38,0	42,1	40,0	41,4	42,7	43,8	
1.009,1	1.169,1	1.280,8	1.675,5	1.760,9	1.977,1	2.244,0	2.567,0	2.182,1	2.203,5	n.d.	
2,3	2,5	2,8	3,1	3,7	3,4	3,6	3,8	3,8	3,1	n.d.	
35,4	41,6	44,1	38,3	40,9	39,3	39,7	39,4	42,1	39,6	41,0	
50,1	39,2	33,5	26,6	25,2	20,6	20,1	23,1	24,6	30,1	32,1	
20,6	17,7	16,1	13,4	14,2	13,1	13,7	15,8	17,9	17,0	16,6	
28,5	20,8	16,3	11,7	9,4	6,1	4,8	5,3	4,2	10,7	13,6	
1,0	0,7	1,1	1,5	1,6	1,4	1,6	2,0	2,5	2,5	1,8	
14,5	19,2	22,4	34,9	33,6	39,1	38,4	34,7	29,8	25,9	18,3	
8,1	10,1	11,3	23,8	24,0	31,8	32,1	29,4	25,1	22,6	14,5	
6,4	9,1	11,1	11,1	9,6	7,3	6,3	5,3	4,7	3,3	3,8	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,9	2,6	3,0	3,1	2,9	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,2	0,5	1,1	5,6	
0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2	
6,5%	6,9%	15,6%	29,7%	3,0%	16,1%	18,2%	-2,5%	3,5%	1,7%	-1,6%	
42,3%	34,6%	30,9%	128,2%	6,4%	51,5%	37,0%	-10,1%	-15,0%	6,8%	-17,6%	
4,6%	6,8%	9,4%	5,4%	5,3%	6,4%	6,4%	5,9%	6,9%	6,5%	7,9%	

(Continuación Cuadro 4)

Variante	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Administradoras de fondos de pensiones							
Número de AFP	12	12	12	12	11	12	12
Concentración de mercado cotizantes							
* Índice de Herfindahl	n.d.	0,184	0,168	0,166	0,175	0,177	0,179
* 3 AFP de mayor tamaño	n.d.	63,6%	60,2%	62,0%	62,8%	63,5%	66,2%
Concentración de mercado fondos de pensiones							
* Índice de Herfindahl	0,217	0,194	0,180	0,174	0,179	0,182	0,178
* 3 AFP de mayor tamaño	75,1%	71,5%	66,8%	66,4%	65,8%	66,7%	66,7%
Comisiones cobradas por las AFP							
Comisiones fijas mes por cotiz. y mant. saldo (US\$ Dic. 98)	3,2	3,2	3,4	2,9	2,1	1,7	1,4
Comisión % sobre mantención de saldo	0,76%	0,72%	0,88%	0,84%	0,55%	0,51%	0,33%
Comisión % sobre la renta imponible	2,44%	2,66%	3,60%	3,58%	3,57%	3,40%	3,39%
Costo previsional anual AFP para renta de UF 17 (4)							
US\$ Dic. 98	196	207	285	275	266	255	247
% Renta imponible	3,1%	3,3%	4,5%	4,4%	4,2%	4,1%	3,9%
Comisión anual promedio por cotizante (US\$ Dic. 98) (5)							
US\$ Dic.98	n.d.	83	84	85	75	72	68
% Renta imponible	n.d.	1,8%	2,0%	2,3%	2,2%	1,9%	1,9%
Costo operacional AFP neto seguro (Mill. US\$ Dic. 98)	n.d.	113	96	106	106	104	110
* Comercial (remuneración vendedores y gasto comercial)	n.d.	38	24	24	22	22	23
* Remuneración personal administrativo	n.d.	28	29	33	34	37	41
* Gastos de administración	n.d.	19	19	25	28	30	33
*Otros gastos operacionales	n.d.	28	25	24	21	14	13
Costo operacional neto seguro por cotizante / Renta imponible	n.d.	n.d.	1,9%	2,1%	2,0%	1,6%	1,5%
Trasposos entre AFP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	211.256	177.476	183.410
Trasposos / cotizantes promedio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,5%	10,7%	9,7%
Rentabilidad AFP sobre patrimonio (6)	n.d.	-19,7%	-1,8%	2,7%	15,1%	26,2%	26,9%
Personal AFP	n.d.	4.101	3.753	4.929	5.600	5.501	5.864
* Administrativos	n.d.	2.221	2.551	2.595	3.185	3.252	3.552
* Agentes de venta	n.d.	1.880	1.202	2.334	2.415	2.249	2.312
Afiliados / Personal administrativo	n.d.	648	635	744	717	797	814

(1) INP = Instituto de Normalización Previsional.

(2) Ahorro previsional = cotizaciones + intereses (a una tasa anual constante de 5%) + otros aumentos -comisiones -pensiones.

(3) Índice de Precios Selectivo de Acciones.

(4) UF 17 = US\$ 527 a diciembre de 1998. El costo previsional es igual a la suma de todas las comisiones cobradas por el sistema de AFP a u

(5) Ingresos por comisiones de las AFP, netos del costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, dividido por el número de cotizantes prome

(6) Utilidad del período sobre patrimonio promedio

Elaboración propia en base a antecedentes de la Superintendencia de AFP, Banco Central de Chile y de PrimAmérica Consultores.

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
13	13	14	13	19	20	21	16	13	13	9
0,176 66,4%	0,179 67,7%	0,185 68,2%	0,184 68,7%	0,181 68,9%	0,182 68,3%	0,178 67,5%	0,181 67,1%	0,184 66,4%	0,187 67,2%	0,217 72,1%
0,172 66,7%	0,168 65,6%	0,158 62,8%	0,147 59,1%	0,136 56,6%	0,130 54,5%	0,125 52,8%	0,131 52,4%	0,134 52,1%	0,140 55,8%	0,169 62,0%
1,6 0,00% 3,56%	1,1 0,00% 3,25%	0,8 0,00% 2,99%	0,6 0,00% 2,97%	0,5 0,00% 2,93%	0,4 0,00% 2,95%	0,4 0,00% 2,92%	0,3 0,00% 3,04%	0,5 0,00% 2,90%	0,3 0,00% 2,90%	0,7 0,00% 2,61%
237 3,8%	212 3,4%	196 3,1%	192 3,0%	190 3,0%	192 3,0%	189 3,0%	197 3,1%	189 3,0%	189 3,0%	174 2,7%
75 1,9%	84 2,0%	87 1,9%	99 2,1%	108 2,2%	118 2,2%	126 2,2%	138 2,3%	143 2,3%	146 2,2%	131 2,0%
136	148	176	199	235	289	329	350	386	414	352
32	33	41	51	69	98	121	146	184	210	162
50	57	67	73	80	90	100	97	95	99	99
41	43	48	54	62	71	79	78	76	74	67
14	15	20	21	24	29	29	29	31	31	25
1,6% 274.733	1,5% 282.734	1,7% 388.533	1,7% 505.367	1,8% 626.114	1,9% 879.976	2,0% 982.220	2,0% 1.323.409	2,0% 1.528.825	2,0% 1.574.398	1,7% 695.594
13,1% 25,6% 6,555 3,939 2,616 808	12,7% 48,3% 6,921 4,306 2,615 806	17,1% 44,4% 8,005 4,566 3,439 819	21,2% 38,8% 8,910 4,762 4,148 863	24,2% 23,7% 12,241 5,815 6,426 763	32,1% 24,6% 16,086 5,477 10,609 860	34,6% 16,9% 20,343 5,543 14,800 905	45,3% 19,5% 21,113 5,628 15,485 945	50,3% 15,5% 23,798 5,811 17,987 959	49,1% 16,4% 22,393 4,945 17,448 1.169	21,6% 18,5% 10,788 4,445 6,343 1.342

en cotizante de UF 17. Este último valor corresponde a la renta promedio del sistema de AFP a diciembre 1998.
 medio del año.

tos para que se paguen las cotizaciones, pues establece una directa relación entre éstas y los beneficios recibidos, castiga a los empleadores morosos que no pagan las contribuciones o lo hacen con atraso (multas, aplicación de tasas de interés superiores a las de mercado) y dispone que las AFP puedan cobrar comisiones sólo cuando las cotizaciones quedan registradas en la cuenta individual del trabajador. Además, un elevado porcentaje de la evasión se soluciona cuando los empleadores pagan con atraso las cotizaciones o cuando éstas se recuperan mediante procesos judiciales de cobranza y los afiliados no cotizantes están cubiertos por el sistema en la medida en que hayan cotizado en el pasado⁴⁴. No obstante, si una persona tiene muchas “lagunas” de cotizaciones por causa de períodos prolongados de desempleo, obtendrá un menor nivel de beneficios, problema que depende de las condiciones del mercado laboral (en todo caso, y como explicamos antes, si el beneficio que se obtiene del sistema de AFP es muy bajo, el trabajador podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la ley).

IV.2. Pensiones

El número de pensionados del sistema de AFP aumentó desde 4.465 en diciembre de 1982 hasta 290.232 en igual mes de 1998. A esta última fecha había 21 afiliados y 11 cotizantes por pensionado. Las pensiones de vejez representan 61% del total de pensiones; las de invalidez, un 8%; y las de sobrevivencia, un 31%. Poco más de la mitad de los pensionados (51%) por vejez están acogidos a pensión anticipada.

Por otra parte, un 40% de las personas que se encontraban recibiendo pensiones a fines de 1998 había escogido el retiro programado; 58%, la renta vitalicia; y 2%, la renta temporal con renta vitalicia diferida. El 84% de los pensionados en forma anticipada contrataron rentas vitalicias (sólo pueden optar por renta vitalicia los afiliados que reciban pensiones iguales o superiores a la pensión mínima de vejez).

Las comisiones de intermediación de rentas vitalicias han subido año a año hasta llegar, en promedio, a más del 5,5% del valor de la prima (capital que transfiere el afiliado a la compañía de seguro). Naturalmente, esto implica una caída en el monto de la pensión a recibir, por lo que el fenómeno ha motivado distintas iniciativas de cambios legales. El origen del problema parece encontrarse en la combinación de dos factores independientes: por una parte, la falta de informa-

⁴⁴ Se presume que el afiliado se encontraba cotizando si su muerte o declaración de invalidez ocurre en el tiempo en que prestaba servicios, si se trata de un afiliado dependiente o si hubiere cotizado en el mes calendario anterior a dichos siniestros, si se trata de un afiliado independiente. Los trabajadores dependientes que quedan cesantes y dejan de contribuir a las AFP están cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia hasta por un período de doce meses posterior al despido.

ción entre las personas que eligen modalidad de pensión y, por otra, la preferencia por obtener un capital líquido y no una pensión al momento del retiro. Se ha argumentado que la regulación no ha sido efectiva para evitar que esta “preferencia por liquidez” interfiera en la decisión de pensión y que ésta sería la causa del aumento en las comisiones por corretaje de rentas vitalicias⁴⁵.

Aunque la regulación del sistema de pensiones permite, al momento de pensionarse, retirar parte del capital acumulado (el “excedente de libre disposición”), se exige que el saldo de la cuenta individual alcance para financiar una pensión que sea al menos igual al 70% del sueldo promedio. Quienes no cumplen con esta condición, pero sí pueden pensionarse (para lo cual sólo se exige un 50% del sueldo promedio) y desean obtener un capital líquido, tienen entonces incentivos para comprar rentas vitalicias y negociar con el corredor para que éste comparta su comisión, pues de esta manera obtienen los fondos líquidos que la regulación no les permite retirar. Por otra parte, quien ha contratado un retiro programado puede, posteriormente, cambiar de modalidad de pensión y contratar una renta vitalicia, con la única condición de que su valor sea superior al 110% de la pensión mínima. En este caso existe un incentivo para que los afiliados cambien de retiro programado a rentas vitalicias y hagan “líquido” su fondo por la vía de compartir la comisión con el corredor. La solución a estos problemas pasaría, en consecuencia, por cambios de regulación que establezcan iguales requisitos de pensión anticipada y retiro de excedentes, y que modifiquen las condiciones para cambiar de modalidad de pensión. Esta propuesta se compara con la de un proyecto de ley, en trámite parlamentario por más de dos años, que propone establecer nuevos mecanismos de comercialización más transparentes, que permitirían disminuir los costos de intermediación.

El monto promedio mensual de las pensiones por vejez normal y anticipada era, en diciembre de 1998, de US\$ 186 y US\$ 286 respectivamente, mientras que el promedio de las pensiones de invalidez y sobrevivencia (viudez) era de US\$ 270 y US\$ 151 (ver Cuadro 4).

Aunque no se dispone de información desagregada por sexo, el monto de las pensiones por vejez normal debería ser mayor para los hombres que para las mujeres, pues éstas últimas tienen mayores expectativas de vida y pueden pensionarse cinco años antes. Tal como se comentará más adelante, esta situación puede tener, en el futuro, efectos de importancia sobre el nivel de gasto en pensiones mínimas. En todo caso, la regulación permite que la mujer (o el hombre) postergue la edad de pensión para aumentar así el monto del beneficio.

Cuando se creó el sistema de AFP se estimó que con una tasa de cotización de 10% de la remuneración imponible y con tasas de rentabilidad de las inversiones de 4% real anual, los trabajadores podrían obtener pensiones por vejez equivalentes al 75% de las últimas remuneraciones⁴⁶. Un estudio realizado por una

⁴⁵ Ver Echeñique (1998).

⁴⁶ Ver Larraín (1991).

administradora de fondos de pensiones en 1994, que abarcó a 6.000 pensionados, encontró que los primeros pagos de pensiones de vejez anticipada fueron equivalentes al 81% de la renta en actividad y a 73% en el caso de las pensiones de vejez normal. Algunos de estos pensionados hicieron uso de su derecho a retirar excedentes de libre disposición. Si se suma el valor de este retiro a la pensión, las pensiones anticipadas suben al 86% de la renta en actividad y las pensiones de vejez normal al 81%. En el caso de las pensiones de invalidez, la relación encontrada fue de 70%, que es el porcentaje establecido en la regulación⁴⁷.

El nivel actual de las pensiones de vejez está fuertemente influenciado por el monto de los Bonos de Reconocimiento, que representan un alto porcentaje de los saldos de las cuentas individuales de los trabajadores que se han retirado, y por las dobles pensiones (personas que se han pensionado por el régimen antiguo, pero continúan trabajando y reciben otra pensión del sistema de AFP). Las primeras generaciones de trabajadores que se pensionen en el futuro financiando sus beneficios íntegramente con las cotizaciones capitalizadas en las AFP, sin Bono de Reconocimiento, se beneficiarán de las altas tasas de rentabilidad promedio obtenidas en el período 1981-1998 (si se proyecta la pensión de vejez que recibiría un trabajador que inició labores en mayo de 1981, asumiendo una rentabilidad de 5% real anual desde 1999 en adelante, se obtiene una pensión equivalente al 102% de las últimas remuneraciones).

Las pensiones que otorga el sistema de AFP son comparativamente mayores que las del régimen antiguo. La última información publicada por la Superintendencia de AFP, correspondiente a junio de 1993, indicaba que las pensiones por vejez e invalidez del sistema de AFP eran 43% y 68% superiores al monto promedio de los mismos tipos de pensiones en las antiguas Cajas de Previsión. Las pensiones de viudez de las AFP eran mayores en 42% que las del régimen antiguo, mientras que las de orfandad eran inferiores en 9%⁴⁸.

IV.3. Rentabilidad de los fondos de pensiones

La rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones fue de 11% entre mayo de 1981 y diciembre de 1998. Los retornos anuales han sido bastante fluctuantes, pues alcanzaron un máximo de 29,7% en 1991 y un mínimo de -2,5% en 1995. Esta fluctuación se debe al sistema de valorización de las inversiones que se realiza a precios de mercado, de manera que los cambios en las cotizaciones accionarias y los movimientos de las tasas de interés se transmiten rápidamente a los precios de valorización y a la rentabilidad (ver Cuadro 4).

⁴⁷ Ver Baeza (1996).

⁴⁸ Para realizar estas comparaciones no se corrigió por la probable subestimación del valor de las pensiones pagadas por el sistema de AFP, debido a los retiros de excedentes de libre disposición y a las dobles pensiones.

Los resultados de rentabilidad no permiten sacar conclusiones respecto a la calidad de la gestión de inversiones de las AFP, pues no se cuenta con un *benchmark* apropiado con el cual comparar. A modo de referencia, en el Cuadro 4 se han incluido la variación anual del Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA) de la Bolsa de Comercio de Santiago y la tasa de interés real de los depósitos entre 90 y 365 días. En cualquier caso, hay tres factores que son independientes de la gestión de las AFP y que han influido en los resultados históricos de rentabilidad: la flexibilización paulatina de la regulación de inversiones, que permitió la apertura de nuevas oportunidades de inversión y evitó que una concentración excesiva de los fondos en pocos instrumentos perjudicara la rentabilidad; el apoyo del Estado a las entidades financieras con posterioridad a la crisis económica de los años 1982 y 1983, que culminó con la intervención de varias de ellas y permitió evitar pérdidas de importancia para los tenedores de títulos de deuda de los bancos, entre ellos los fondos de pensiones (en esa época más del 50% de los fondos estaba invertido en títulos de deuda bancaria), y el fuerte crecimiento de la economía entre 1984 y 1998, que se tradujo en una significativa apreciación del valor de los activos en el país.

La tasa de retorno de los fondos es un determinante principal de los resultados futuros del sistema. Sin duda, las rentabilidades históricas son superiores a las que se pueden proyectar razonablemente para el futuro, pero aún así estas últimas cifras deberían ser mayores que las cifras utilizadas para proyectar las pensiones al comenzar el sistema (4% a 5%). En una economía donde no sobra capital, la productividad de este factor de producción será superior a la tasa de crecimiento en salarios y empleo. De hecho, información para muchos países y épocas muestra que esta diferencia puede estar entre 2 y 3 puntos porcentuales⁴⁹. En el caso de Chile, esto significa que 5% de retorno es un límite inferior para proyectar la rentabilidad de fondos.

IV.4. Rentabilidad de las cuentas individuales

La rentabilidad de las cuentas individuales, relevante para el cálculo de los saldos que acumularan los cotizantes al término de su vida laboral y de las pensiones de vejez que podrán financiar, depende de la rentabilidad de los fondos de pensiones y de las comisiones que se descuentan de los saldos acumulados en las cuentas individuales (actualmente, sólo la comisión fija se deduce de dichos saldos; la comisión porcentual se descuenta de la renta imponible). La rentabilidad de las cuentas individuales, así definida, registró un promedio de 8,9% real anual en el período 1981-1998⁵⁰, para una renta de UF 15 (el promedio de la renta imponible del sistema es actualmente de UF 18), inferior en 2,1 puntos porcentuales a la rentabilidad de los fondos de pensiones⁵¹.

⁴⁹ Ver World Bank (1994).

⁵⁰ PrimAmérica Consultores (1999).

⁵¹ UF 15 = US\$ 465 y UF 18 = US\$ 558, a diciembre de 1998.

Actualmente las AFP no cobran comisiones como porcentaje de los fondos administrados, por lo que la diferencia entre la rentabilidad de las cuentas y de los fondos se irá reduciendo en el tiempo, a medida que los saldos acumulados vayan creciendo y adquieran mayor importancia en relación con las comisiones mensuales.

IV.5. Costos de operación y comisiones cobradas por las AFP

En diciembre de 1998 las AFP cobraban, en promedio, una comisión igual a 2,6% de la remuneración imponible, incluido el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia (que representaba a esa fecha aproximadamente un 0,7% de la remuneración imponible), y una comisión fija mensual de US\$ 0,7. La comisión porcentual subió fuertemente entre 1981 y 1984, debido a los malos resultados financieros de las AFP y al mayor costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, pero desde 1985 hasta 1998 ha bajado casi sostenidamente (ver Cuadro 4). Un comportamiento similar, aunque más acentuado, presentan las comisiones fijas entre 1981 y 1997. Sin embargo, en 1998 este comportamiento se revirtió registrándose un incremento de estas comisiones. En los inicios del sistema, las AFP también podían cobrar una comisión porcentual sobre el saldo de la cuenta individual, que fue eliminada en 1988 (ver Cuadro 4).

A pesar de esta baja en las tasas porcentuales de comisión, los ingresos por comisiones netos del costo de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia suben desde US\$ 83 anuales por cotizante en 1982 a US\$ 85 en 1984. Entre 1984 y 1987 disminuyen, pero vuelven a aumentar sostenidamente a partir de 1988 y hasta 1997, pasando desde US\$ 75 a US\$ 146 anuales por cotizante. En 1998 bajan a US\$131 (ver Cuadro 4). El alza del período 1988-97 se explica por el aumento de las remuneraciones imponibles de los cotizantes, que ha sido mayor que la caída registrada en la tasa de comisión porcentual sobre la renta imponible.

Durante los últimos años se ha intensificado el debate sobre el nivel de las comisiones que cobran las AFP, particularmente cuando se las compara con las comisiones de otras alternativas de ahorro en Chile y con las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de otros países. Un estudio reciente determina que, excluido el seguro de invalidez y sobrevivencia, el costo de las comisiones fue equivalente al 1,3% de los activos administrados en el período mayo 1981 a junio 1998⁵². El mismo estudio proyecta que, si se mantienen las comisiones, el costo equivalente sería de 0,53% de los activos para el período mayo 1981-mayo 2021. Estas cifras son inferiores al costo de administración promedio de fondos mutuos de renta fija y renta variable en Chile (2,9% de los activos); al costo promedio de administración de los fondos mutuos en Estados Unidos (1,1% de los activos); y al costo de administración de los programas de pensiones de Estados Unidos, conocidos como 401 K (1,25% del fondo administrado).

⁵² Ver Rodríguez (1998).

Otro trabajo compara las comisiones de las AFP en el período 1997-1998 con las cobradas por las entidades financieras en las libretas de ahorro bancarias y en los depósitos a plazo, y con los costos de las corredoras de bolsa en las cuentas de custodia (incluido un margen de utilidad), encontrando que las comisiones de las AFP son 67% más altas que la alternativa de menor costo entre las tres señaladas anteriormente⁵³. Un tercer estudio compara también los precios de oferta de sistemas de pensiones en diez países, homologándolos por diferencias en la tasa del seguro de invalidez y sobrevivencia y en el poder de compra, concluyendo que Chile está en el grupo de países “caros” y que es el tercero más caro de los siete países en ese grupo⁵⁴. Según este trabajo, los países “baratos” son Bolivia, México y Australia. Las comisiones bajas en Bolivia se explicarían por niveles inferiores en la calidad del servicio ofrecido por las administradoras, mientras que en el caso de México las menores comisiones podrían ser propias de un período de introducción del sistema de AFORE⁵⁵. La situación de Australia es particularmente interesante porque su “nuevo” sistema de pensiones es de cotización definida y se ha desarrollado por más de siete décadas.

Otro estudio muestra que en 1997 el precio de oferta en Australia habría sido 60% más bajo que en Chile. Sin embargo, si se proyectan las comisiones cobradas durante toda la vida activa del trabajador, su monto en Australia sólo sería 30% inferior al cobrado por las AFP chilenas. De acuerdo con este trabajo, las ventajas de costo del sistema australiano se explicarían principalmente por la autorización a los empleadores para crear “AFP cerradas”; por la existencia de una regulación que impone menos condiciones para la formación de administradoras y que otorga mayor flexibilidad para definir el número de portfolios de inversión que pueden ofrecer a sus afiliados y el tipo de comisiones que pueden cobrar; y por el mayor desarrollo del sistema tributario y la mayor penetración de la industria financiera, que permiten a las administradoras contar con una mejor “infraestructura institucional” y, a través de ella, acceder a economías de escala y de ámbito⁵⁶.

Aunque la controversia no está resuelta, entre otras razones por las diferencias en la cantidad y calidad del servicio que ofrecen las administradoras de cuentas individuales y de fondos en distintas industrias y países que dificultan las comparaciones, parece que los resultados de los estudios realizados tienden a coincidir en que el costo del sistema de AFP no es mayor que el de otros productos similares, pero sí podría bajar con cambios a algunas regulaciones específicas. En la sección VI volveremos a este tema.

⁵³ Salvador Valdés. Artículo publicado en *El Diario* con fecha 31 de mayo de 1999.

⁵⁴ Valdés (1999).

⁵⁵ Administradora de Fondos para el Retiro.

⁵⁶ Valdés y Bateman (1999).

IV.6. Organización de la industria

Desde los inicios del sistema de AFP se ha registrado una fuerte competencia en la industria. A diciembre de 1981, operaban 12 administradoras, que eran propiedad de grupos empresariales, organizaciones de trabajadores y entidades gremiales. Como resultado de la crisis financiera registrada en 1982, varias instituciones financieras fueron intervenidas y la participación en las AFP que mantenían sus respectivos grupos controladores fue liquidada en un proceso de "capitalismo popular" y con la venta de paquetes accionarios a instituciones financieras y de seguros extranjeras⁵⁷.

El número de administradoras se mantuvo relativamente constante hasta 1990, año en que termina el período de gobierno militar y asume un presidente elegido democráticamente. Una vez disipadas las dudas respecto al apoyo que el nuevo gobierno daría al sistema de AFP, y conocida su voluntad para estimular la entrada de otras administradoras al mercado, se produce un importante incremento del número de competidores, que llegó a 21 en diciembre de 1994. A esto contribuyeron también las altas rentabilidades patrimoniales promedio que registraban las AFP durante esos años (ver Cuadro 4). Posteriormente se inició un período de fuerte ajuste en la industria, caracterizado por procesos de fusiones y adquisiciones que han reducido el número de AFP hasta llegar a ocho en enero de 1999, y que se explica por la intensidad de la competencia que impidió a varias administradoras alcanzar participaciones de mercado que les permitieran llegar al punto de equilibrio y aprovechar las economías de escala que aparentemente existen en la industria de AFP.

Actualmente, las administradoras de mayor tamaño están controladas por grupos que también tienen inversiones en el sector bancario, destacando una creciente participación de inversionistas extranjeros. Los sindicatos de trabajadores y entidades gremiales de carácter laboral participan en las dos AFP de menor tamaño en la industria.

Los niveles de concentración de mercado, medidos por el volumen de fondos administrados, mostraron una tendencia descendente entre 1981 y 1994. En este período, varias AFP pequeñas y medianas aumentaron su participación de mercado y, además, se formaron nuevas administradoras. Entre 1995 y 1998 la tendencia se revirtió como consecuencia del proceso de fusiones y adquisiciones. El índice de Herfindahl bajó de 0,217 en 1981 a 0,125 en 1994 y subió a 0,169 en diciembre de 1998. En número de cotizantes la situación es distinta, pues el índice tuvo un valor de 0,184 en 1982 y de 0,217 en diciembre de 1998, mostrando también un significativo aumento en los últimos 4 años (en 1994 era de 0,178) (ver Cuadro 4).

⁵⁷ El capitalismo popular fue un programa de ventas de acciones al público, que otorgaba créditos a largo plazo para pagarlas y ventajas tributarias.

La mayor concentración de la industria y la participación de grupos con intereses en el sector bancario y de seguros en la propiedad de las administradoras ha abierto un debate respecto al poder económico de las AFP y a la necesidad de otorgar mayor participación a los afiliados en las decisiones de inversión. Este poder se derivaría de su posibilidad de influir en la administración de las compañías donde se invierten los fondos y de afectar el precio de los activos financieros que transan. Sin embargo, la evidencia sugiere que las AFP no tienen mayor o menor poder económico que otros intermediarios financieros de tamaño similar para afectar los precios de estos activos⁵⁸. Además, la creciente integración de los mercados de capital local e internacional significa que la eventual capacidad de las AFP para influir sobre los precios, desaparecerá por completo. La inquietud por el grado de influencia de las AFP en las empresas tampoco parece fundada en hechos objetivos, pues las administradoras no pueden elegir la mayoría del directorio en ninguna de las más de cien empresas donde tienen inversiones (de hecho, los directores que han sido elegidos con los votos de las AFP representan menos del 10% del total de directores en las empresas donde los fondos tienen inversiones), y porque, a medida que aumente la diversificación internacional de los portafolios, caerá la participación relativa de las AFP en cada uno de los emisores locales.

V. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

La creación de un sistema de pensiones que acumula reservas financieras tiene cinco posibles efectos económicos principales: sobre el presupuesto fiscal; sobre el ahorro total y su composición; sobre el ritmo de desarrollo del mercado financiero; posible reducción en las distorsiones creadas por un sistema de seguridad social obligatorio sobre el mercado del trabajo; y cambios en la eficiencia económica, que dependerán principalmente del mecanismo usado por el fisco para financiar la transición desde el antiguo al nuevo sistema de pensiones.

En el caso de Chile resulta difícil estimar empíricamente cada uno de estos efectos, pues la creación del sistema de AFP coincidió con otro conjunto de reformas económicas (que se documentan en este libro), con importantes *shocks* externos (especialmente a comienzos de los 80), y con ajustes de importancia al sistema previsional antiguo, fenómenos que también impactaron sobre el ahorro, el mercado de capitales y el mercado de trabajo. Esto explica por qué, aun cumplidos dieciocho años desde la reforma, la discusión sobre estas materias tiene un marcado sesgo conceptual y no haya resultados empíricos que sean aceptados unánimemente. En las páginas siguientes revisaremos este debate y comentaremos los principales resultados que se han encontrado para el caso chileno, concentrándonos en los efectos de la reforma sobre el déficit fiscal, el ahorro y el mercado de capitales.

⁵⁸ Ver Iglesias (1998)

V.1. Impacto fiscal de la reforma

La reforma previsional de 1980 tuvo consecuencias sobre el presupuesto fiscal, pues el antiguo sistema de pensiones se encontraba desfinanciado y el Estado asumió la responsabilidad de concurrir al financiamiento de ese déficit. En este contexto, todos los efectos de la reforma sobre el valor de las obligaciones del antiguo sistema previsional y sobre el perfil temporal de los flujos de pagos de pensiones e ingresos por cotizaciones, impactaron directamente sobre el presupuesto público.

Los principales efectos de la reforma sobre el déficit previsional del sistema antiguo fueron los siguientes. En primer lugar, se produjo un importante traspaso de trabajadores hacia el nuevo sistema de AFP (ver Cuadro 4). Este hecho privó al antiguo sistema de su principal forma de financiamiento —las cotizaciones—, aumentando su déficit operacional de corto plazo (pero disminuyendo también sus gastos futuros en pensiones). En segundo lugar, la obligación de pagar Bonos de Reconocimiento a los trabajadores que se traspasaron y que se pensionan en el nuevo sistema cambió el perfil del déficit previsional hacia el futuro y, como hemos visto, también el valor presente de esa deuda⁵⁹. Finalmente, la reforma de 1980 tuvo efectos sobre el gasto esperado en pensiones mínimas y asistenciales.

Una forma de estimar el impacto de todos estos cambios sería medir la diferencia, año a año, entre el déficit previsional sin la reforma y el déficit previsional efectivo luego de la reforma. Lamentablemente no hay estimaciones del déficit “sin reforma” que permitan hacer este ejercicio⁶⁰. Por lo tanto, nos limitaremos a documentar la evolución histórica y las proyecciones del déficit previsional efectivo, cifras que nos dan una medida del esfuerzo que ha hecho y que deberá hacer el fisco durante los próximos años para cancelar la deuda previsional del antiguo sistema y para financiar el gasto de los programas de pensiones mínimas y asistenciales.

a) *Evolución del déficit previsional 1981-98*

El “déficit previsional total” es igual a la suma del déficit operacional de los programas de pensiones para el sector civil del sistema antiguo (diferencia entre ingresos por concepto de cotizaciones recaudadas y gastos en beneficios pagados, sin incluir el gasto en pensiones mínimas y asistenciales), el gasto por concepto de pago de BR y el gasto en pensiones mínimas y asistenciales⁶¹.

⁵⁹ Ver sección III.2.b.

⁶⁰ Wagner (1983, Tomo I, pp. 205-208) presenta algunas estimaciones muy agregadas hasta el año 2000, pero que no sirven para este propósito.

⁶¹ Se excluye de esta definición el déficit de los programas para las Fuerzas Armadas y el gasto fiscal en otros programas de la seguridad social.

Tanto el déficit operacional como el gasto en Bonos de Reconocimiento tienen naturaleza transitoria y se extinguen en el tiempo a medida que disminuye el número de pensionados en el sistema antiguo y se pensionan quienes se traspasaron al sistema de AFP. Por lo tanto, llamaremos “déficit previsional transitorio” a la suma de estas partidas, que reflejan el valor de las obligaciones del sistema antiguo con sus pensionados y afiliados, y que representan, por lo tanto, una medida del valor de la deuda implícita que tenía ese sistema.

En los años inmediatamente posteriores a la reforma, más del 75% de los afiliados al sistema antiguo se trasladó al nuevo sistema de AFP. Esto significó una importante caída en los ingresos por cotizaciones, que no fue acompañada de una disminución inmediata en el gasto en pensiones, pues se debían seguir pagando los beneficios a los trabajadores en inactividad (el gasto futuro en pensiones sí disminuye). El impacto de la pérdida de ingresos por concepto de cotizaciones sobre el déficit operacional se puede ilustrar estimando el total de cotizaciones pagadas por los afiliados del nuevo sistema previsional (que, especialmente durante los primeros años, correspondían casi exclusivamente a trabajadores traspasados desde el sistema antiguo)⁶². Así, en 1982 las cotizaciones a los fondos de pensiones representaron un 20% del déficit operacional del sistema antiguo y un 21% del déficit transitorio (ver Cuadro 5).

El nivel y la tendencia del déficit operacional también se vieron afectados por los cambios que precedieron a la creación del sistema de AFP y que permitieron bajar los gastos de los antiguos programas de pensiones⁶³. Además, en los años inmediatamente posteriores a la reforma, la baja en los ingresos del sistema antiguo se acentuó por la crisis económica de la época que incidió en una caída de los salarios reales y un aumento del desempleo. Todos estos cambios se reflejaron en un incremento inmediato del déficit operacional, que pasó de un 3,9% del PIB en 1981 a un 8,0% en 1982 (ver Cuadro 5). El gasto en Bonos de Reconocimiento, el otro componente del “déficit transitorio”, ha crecido en forma sostenida, principalmente por efecto del aumento en el número de pensionados, llegando a representar el año 1998 un 25% del déficit transitorio y un 0,9% del PIB. De esta forma, el déficit previsional transitorio alcanzó un máximo de 8,16% del PIB el año 1982, inmediatamente después de la reforma, y luego comenzó a bajar sostenidamente, hasta representar un 3,6% del PIB el año 1998 (ver Cuadro 5).

Los programas de pensiones mínimas y asistenciales no fueron “creados” por la reforma y el gasto que representan tiene carácter “permanente”. Aunque la magnitud absoluta del gasto en pensiones mínimas es muy baja en comparación con los otros conceptos de gasto, ha seguido una tendencia creciente que se explica tanto por el mayor valor de este beneficio como por el aumento en el número de

⁶² Sin embargo, esta cifra subestima el efecto completo, pues las tasas de cotización en el sistema de AFP son menores que en el antiguo sistema.

⁶³ Ver sección III.3 de este trabajo. Otros cambios permitieron disminuir el gasto en programas sociales. Por ejemplo, los afiliados al nuevo sistema no tienen derecho a los aguinaldos, que sí reciben los afiliados al sistema antiguo.

CUADRO 5
CHILE: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL
(% DEL PIB)

Años	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1) Déficit Previs. Transitorio ^{a/}	3,9	8,1	7,6	7,7	6,7	6,3	5,4	5,2	4,6	4,6	4,5	4,4	4,5	4,4	4,2	3,6	3,6	3,6
- Déficit Operacional	3,9	8,0	7,4	7,5	6,5	6,0	5,0	4,8	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,5	2,9	2,8	2,7
- Bonos Reconocimiento	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
2) Déficit Previs. Permanente ^{a/}	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Pensiones Asistenciales	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Pensiones Mínimas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3) Déficit Previsional Total	4,1	8,4	8,0	8,2	7,2	6,8	5,9	5,6	4,9	5,0	4,8	4,7	4,8	4,7	4,5	4,0	3,9	3,9
[(1) + (2)]																		
Memo:																		
* Ahorro Sistema de AFP	n.d.	1,9	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	2,5	2,8	3,1	3,7	3,4	0,4	3,9	4,0	3,3	3,1	n.d.
- Contribuciones	n.d.	1,7	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,8	2,0	2,2	2,5	2,1	0,2	2,0	2,1	1,4	1,2	n.d.
- Rentabilidad	n.d.	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	1,0	1,3	1,4	0,2	1,9	1,9	1,9	2,0	n.d.
* [Ahorro AFP - Déficit Trans.]	n.d.	-6,2	-5,8	-5,9	-4,8	-4,2	-3,3	-2,7	-1,9	-1,5	-0,7	-1,0	-4,1	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	n.d.
* Contribuciones AFP /																		
Déficit Previs. Transitorio	n.d.	23,2	23,3	24,2	28,5	33,1	39,5	48,0	59,9	67,8	83,7	78,3	8,3	87,6	94,8	90,5	87,4	n.d.
* Superávit fiscal neto de la																		
Seguridad Social	8,2	5,7	5,6	7,0	7,6	8,1	8,9	7,9	7,9	7,5	8,5	9,6	9,7	9,6	9,9	9,8	9,5	8,1

a/ No incluye programa de las FFAA.

Fuente: Elaboración propia en base a información de PrimaAmérica (1999) para cifras de ahorro en Sistema de AFP; Arenas y Marcel (1999) para las cifras de Déficit Previsional Transitorio, Déficit Previsional Permanente y Superávit fiscal; Banco Central para las cifras del PIB.

pensionados durante el período. Además, en 1985 se creó una pensión mínima especial para los trabajadores mayores de 70 años, lo que también tuvo el efecto de aumentar los gastos en pensión mínima respecto a la situación antes de la reforma. Sin embargo, otros cambios del año 1980 pueden haber compensado los efectos anteriores. Específicamente, a los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP se les comenzó a exigir veinte años de cotizaciones para acceder a este beneficio y no diez años como a los trabajadores que cotizan en el sistema antiguo. Además, se exigió a este grupo que el total de sus ingresos, y no sólo la suma de pensiones, sea inferior a la pensión mínima⁶⁴. Por otra parte, el gasto en pensiones asistenciales subió durante los años de crisis económica (principalmente por el mayor número de beneficiarios) para luego bajar a niveles cercanos a los observados a comienzos de la década. La suma de pensiones mínimas y asistenciales alcanzó un máximo de 0,53% del PIB en 1986 y luego se estabilizó alrededor del 0,3% del PIB (ver Cuadro 5).

Producto de todos estos efectos, el déficit previsional total subió desde 4,12% del PIB en 1981 a un máximo de 8,4% del PIB en 1982. Desde esa fecha ha disminuido sostenidamente, hasta alcanzar un 3,9% del PIB en 1998 (ver Cuadro 5)⁶⁵.

b) Proyecciones del déficit previsional

Las proyecciones del déficit previsional para la población civil muestran que, como resultado de la caída en el déficit operacional, la parte “transitoria” (déficit operacional más Bonos de Reconocimiento) disminuye constantemente hasta el fin del período de proyección. El valor presente para los próximos diez años de la deuda por Bonos de Reconocimiento y déficit operacional (al 7%) se ha estimado en US\$ 25.047 millones⁶⁶. Esto significa que la parte “permanente” del déficit previsional —pensiones mínimas y asistenciales— va aumentando su participación relativa en el déficit total, lo que se refuerza por la evolución del gasto en pensiones mínimas. Sin embargo, las magnitudes absolutas del gasto en estos programas son significativamente más bajas que las del déficit transitorio (ver Cuadro 6).

⁶⁴ No hay estimaciones que permitan comparar el gasto esperado en pensiones mínimas antes de la reforma, respecto a la situación después de los cambios de 1980.

⁶⁵ Todas las cifras anteriores se obtienen de Arenas y Marcel (1999). Para el período 1981-88 los resultados de este estudio muestran que el déficit fue sustancialmente superior al estimado en trabajos anteriores (Ortúzar, 1988; SAFP, 1997). Sin embargo, por tratarse de las estimaciones más recientes y las únicas que se basan directamente en cifras de la Dirección de Presupuesto, parecen las más confiables. Agradecemos a los autores el permitirnos usar esta información que aún tiene carácter preliminar.

⁶⁶ Ver Arenas y Marcel (1999). Corbo (1979) había estimado el valor de las reservas que debería tener el sistema previsional chileno, a julio de 1977, en US\$ 14.463 millones (esta cifra corresponde al valor presente de los beneficios futuros que debería pagar el sistema. Si se resta el valor de las reservas, es una medida del déficit económico a esa fecha).

La mayor incertidumbre en la evolución de los futuros compromisos del fisco con el sistema previsional se produce respecto al programa de pensiones mínimas. De hecho, existen importantes diferencias entre las distintas estimaciones del gasto futuro en este programa que se explican, en parte, por diferencias en el valor que se supone para esta pensión (que se fija en forma discrecional según las disponibilidades de recursos y los objetivos políticos y sociales de la autoridad) y también por aumento esperado en la participación femenina en el mercado laboral, efecto que no es capturado en todos los estudios⁶⁷. Arenas y Marcel (1999) estiman el valor presente de este beneficio (al 7%) en US\$ 1.346 millones (ver Cuadro 6). Ortúzar (1988) lo estima en US\$ 534 millones. Wagner (1990) estima — en su escenario básico— un valor presente de US\$ 183 millones. Zurita (1994), que intenta capturar el riesgo asociado a las variaciones futuras en el retorno de los fondos, estima el valor presente del gasto en pensión mínima entre US\$ 950 y US\$ 1.175 millones. Otro factor que podría presionar sobre el déficit previsional total, y que no está incorporado en las cifras del Cuadro 6, es la situación deficitaria de los programas de pensiones de las Fuerzas Armadas.

En cualquier caso, todas las proyecciones muestran que el déficit de los programas de pensiones civiles ya habría alcanzado su máximo y que la carga para el Estado disminuirá durante los próximos años. Este cambio de tendencia tendrá efectos de importancia sobre el presupuesto público y, eventualmente, sobre la composición del portfolio de inversiones de los fondos de pensiones.

c) *Financiamiento del déficit*

A pesar de su magnitud, llama la atención que el impacto fiscal no parece haber sido un obstáculo importante para el esfuerzo de reforma en Chile. De hecho, el ex ministro Piñera comenta las “facilidades” para el proyecto de reforma que entregaron el ministro de Hacienda y el director de Presupuesto de la época y añade que “en términos de valor presente, la reforma previsional fue una modernización que, incluso desde el punto de vista fiscal, fue favorable en comparación con la alternativa de dejar las cosas como estaban”⁶⁸. Posiblemente esto se explique porque el gobierno de la época tuvo la voluntad y el poder político suficientes para realizar los ajustes en el presupuesto fiscal que eran necesarios para enfrentar el déficit previsional; porque la reforma previsional se concibió como parte de un conjunto de reformas económicas que no eran independientes entre sí; y porque existió entre las autoridades una adecuada comprensión técnica del problema.

⁶⁷ Las mujeres se pensionan antes (60 años *vs.* 65 los hombres), tienen mayor expectativa de vida y reciben menores salarios. Por lo tanto, al aumentar la participación femenina en el mercado del trabajo, debería aumentar también el gasto en pensión mínima. Las cifras de Wagner y Zurita se estiman con tasas de descuento del 4% y 5%, respectivamente.

⁶⁸ Piñera (1991a, p. 33 y p. 134).

CUADRO 6
 PROYECCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL
 (% DEL PIB)

	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Déficit Transitorio	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Permanente	Déficit Previsional Total
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) + (6)
1999	2,2%	0,9%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2000	2,1%	1,0%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2001	2,0%	1,1%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2002	2,0%	1,1%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2003	1,9%	1,1%	3,0%	0,4%	0,1%	0,5%	3,5%
2004	1,8%	1,1%	2,9%	0,4%	0,2%	0,6%	3,5%
2005	1,7%	1,2%	2,9%	0,4%	0,2%	0,6%	3,5%
2006	1,6%	1,2%	2,8%	0,4%	0,2%	0,6%	3,4%
2007	1,6%	1,2%	2,8%	0,4%	0,2%	0,6%	3,4%
2008	1,5%	1,2%	2,7%	0,4%	0,3%	0,7%	3,4%
2009	1,4%	1,1%	2,5%	0,4%	0,3%	0,7%	3,2%
2010	1,3%	1,1%	2,4%	0,4%	0,3%	0,7%	3,1%

Fuente: Arenas y Marcel (1999).

Para financiar el déficit previsional el fisco recurrió a una combinación de instrumentos, los que se usaron con distinta intensidad a lo largo del tiempo, según las condiciones económicas generales del país, la situación particular de las finanzas públicas en cada momento y los objetivos de política económica de la autoridad. En todo caso, un objetivo explícito de la reforma fue aumentar el ahorro y esto determinó, en parte, la estrategia de financiamiento del déficit previsional⁶⁹. Así, en los años inmediatamente después de la reforma el déficit previsional se financió principalmente con ahorro público (ajustes de otros gastos y un impuesto transitorio —3% del salario a cargo del empleador—, cuyo objetivo declarado era compensar la eliminación de las cotizaciones para los programas de asignación familiar y subsidio de cesantía, que comenzaron a financiarse con recursos del presupuesto)⁷⁰, situación que se refleja en el superávit fiscal neto del gasto en programas de seguridad social (ver Cuadro 5). Además, se usó algo de

⁶⁹ “Desde el punto de vista económico, lo que hizo el gobierno chileno fue crear un ahorro privado y neutralizar con creces el mayor déficit fiscal, restringiendo los gastos del Estado. Esto fue así porque se quería aumentar el ahorro nacional privado” Büchi (1993).

⁷⁰ Este impuesto disminuyó en un punto porcentual al año y desapareció en 1984.

endeudamiento del fisco con los fondos de pensiones, lo que se manifestó en el aumento de la inversión de los fondos en títulos de Tesorería que pasó desde US\$ 2,2 millones en 1981 a US\$ 864 millones en 1986⁷¹.

Desde mediados de la década de los 80, a los continuos esfuerzos por controlar el gasto fiscal se sumó un mayor ingreso de excedentes del cobre y el aumento de ingresos por efectos de la recuperación económica y del programa de privatizaciones. En consecuencia, el superávit no previsional prácticamente se duplicó entre 1982 y 1992, lo que permitió al fisco retirar deuda del mercado (y que disminuyera la inversión de los fondos de pensiones en títulos de Tesorería). En 1985 se autorizó la inversión de los fondos de pensiones en acciones y las AFP comenzaron a comprar títulos de las empresas en proceso de privatización.

La estrategia de financiamiento del déficit previsional se puede dividir, entonces, en dos períodos. En el primero se realizó un importante esfuerzo de contracción de gastos no previsionales y se recurrió a endeudamiento público; y el segundo estuvo marcado por el efecto de la recuperación económica sobre los ingresos fiscales, y durante el cual el fisco sustituyó endeudamiento por venta de activos (privatización). Esta estrategia tuvo consecuencias macroeconómicas y sobre la distribución del ingreso, pues cuando el grueso del financiamiento es con impuestos (o reducción de gasto público), el consumo privado tiende a disminuir, el ahorro a aumentar, la tasa de interés a bajar y la relación capital-producto a subir. En cambio, cuando el financiamiento es con deuda (o venta de activos), no se produce igual ajuste en consumo y la tasa de interés tiende a subir (la relación capital-producto tiende a su vez a bajar). Por lo tanto, y dada la estrategia de financiamiento seguida en el caso chileno, eventualmente la reforma llevó a un incremento del ahorro y de la relación capital-producto de la economía⁷². Esto también significó una redistribución que favoreció a las generaciones más jóvenes y perjudicó a las de mayor edad, en comparación con lo que habría sucedido si el déficit se hubiese financiado principalmente con deuda.

V.2. Reforma y ahorro

a) *Efectos esperados*

El posible impacto de la reforma previsional sobre el ahorro es un tema sobre el cual no hay acuerdo a nivel conceptual y que los estudios empíricos tampoco han ayudado a resolver. En el caso de Chile la discusión se ha hecho aún más difícil, pues, tal como ya advertimos, la reforma al sistema de pensiones coin-

⁷¹ Ver Marcel y Arenas (1991, p. 37.) El ex ministro Piñera (1991a, p. 134) señala que “el efecto negativo sobre las arcas fiscales... fue atenuado deliberadamente permitiendo a las AFP invertir estos recursos en títulos de deuda fiscal”.

⁷² Ver sección siguiente.

ció con otra serie de cambios, cada uno de los cuales también puede haber impactado sobre el ahorro. No debería extrañar entonces que el debate sobre esta materia aún no se haya agotado y que todos los resultados conocidos sean objeto de controversia.

El análisis se puede ilustrar mejor usando la siguiente relación: Ahorro Total = Ahorro Voluntario Personas + Ahorro Previsional + Ahorro Empresas + Ahorro Gobierno + Ahorro Externo.

La reforma previsional tiene efectos directos e indirectos y de distinto signo sobre cada uno de estos componentes del ahorro total. Los efectos directos se producen sobre el ahorro previsional y sobre el ahorro de gobierno (en este último caso, según cual sea la estrategia de financiamiento que use el fisco). Además, pueden existir efectos indirectos sobre el ahorro de las empresas por los cambios en el costo de la mano de obra (por ajustes en las tasas de cotización) y por el impacto de la reforma sobre el mercado de capitales y sobre las oportunidades de inversión (Hachette, 1998). También se puede afectar el ahorro voluntario de las personas por los cambios en el valor esperado de los beneficios previsionales, por el volumen y dirección de las transferencias intrageneracionales, por una menor "miopía" de los trabajadores, por cambios en salario líquido, y por los posibles efectos de la reforma sobre la distribución de ingresos y el desarrollo del mercado de rentas vitalicias. Finalmente, la reforma previsional también puede impactar el grado de integración del país a los mercados internacionales de capital y, a través de este mecanismo, se pueden producir efectos sobre el ahorro externo (Fontaine, 1997).

La magnitud de cada uno de ellos depende de una gran cantidad de factores (sensibilidad del ahorro a tasas de interés; nivel absoluto de ahorro antes de la reforma; etc.), destacando el grado de sustitución entre las distintas formas de ahorro. Así, a mayor sustitución entre ahorro privado y ahorro del gobierno, entre ahorro voluntario y ahorro previsional, entre ahorro nacional y ahorro externo, y entre ahorro de personas y de empresas, menor será el efecto esperado de la reforma sobre el ahorro total. Un estudio reciente sobre ahorro privado en Chile (Hachette, 1998) concluye en forma preliminar que el ahorro privado forzoso (previsional) y el voluntario son excelentes sustitutos, y que el ahorro público y el ahorro privado voluntario también han demostrado ser buenos sustitutos. Si estos resultados son válidos, entonces no se debería esperar un impacto significativo de la reforma sobre el ahorro nacional.

b) La evidencia empírica

Las cifras agregadas de ahorro en Chile crecen fuertemente desde 1985, una vez que el país se recupera de la crisis financiera de la primera mitad de los 80. Naturalmente, la simple coincidencia histórica entre este fenómeno y el desarrollo del sistema de AFP sugiere que la reforma previsional pudo haber impactado positivamente sobre el ahorro. Sin embargo, y por las razones antes explicadas, se

necesita examinar evidencia más detallada para conocer la contribución que la reforma previsional pudo haber hecho a este fenómeno.

Una alternativa es analizar la evolución y composición de las cifras de ahorro a partir de la información de Cuentas Nacionales. Sin embargo, en Chile los estudios de ahorro que siguen este camino se enfrentan a dificultades a veces insuperables. En primer lugar, el ahorro privado se mide como residuo. Tampoco existen datos que permitan medir el ahorro voluntario de las personas (generalmente, se supone que es cero y se estima el ahorro de empresas como la diferencia entre el ahorro previsional y el ahorro privado total). Además, en el año 1993 se modificaron las Cuentas Nacionales, generándose un incremento “metodológico” en las tasas de ahorro. Por otra parte, este enfoque no permite distinguir qué cambios en las cifras de ahorro se deben a la reforma previsional y cuáles a las otras modificaciones que coincidieron con ella. De todas formas, varios trabajos han seguido este camino, con resultados a veces contradictorios.

Arrau (1996), luego de descomponer la tasa de ahorro nacional entre el sector público, empresas y personas, observa que el ahorro de las personas (que sería igual al ahorro previsional obligatorio, pues supone ahorro voluntario igual a cero) crece desde 0,9% del PIB en 1981 hasta 3,9% del PIB en 1994. Luego, al consolidar el déficit previsional del sector público con el ahorro previsional de las personas, concluye que el desahorro neto disminuye desde un máximo de 6,5% del PIB en 1982 hasta 0,6% del PIB en 1994, lo que se podría interpretar como evidencia de un efecto positivo de la reforma sobre el ahorro previsional. Sin embargo, sus cifras también muestran que en este período existió un importante esfuerzo de ahorro público y, además, un fuerte aumento en el ahorro de las empresas (desde un 5,4% del PIB en 1980 hasta 16,4% en 1994). En su opinión, éstos son los factores que explicarían buena parte del aumento en el ahorro nacional en el período (aunque agrega que, en este contexto, la reforma previsional, “por su efecto indirecto en el desarrollo del mercado de capitales y en la oferta de fondos para financiar la inversión, tiene un lugar preponderante entre las reformas que mejoraron el entorno en que el ahorro y la inversión se retroalimentan el uno con el otro”).

Agosín, Crespi y Letelier (1997) también identifican el ahorro de las empresas y del gobierno como principal explicación del aumento del ahorro nacional, pero sus cifras muestran que el ahorro previsional obligatorio en el sistema de AFP crece constantemente desde 1981, sin que se produzca un aumento en el desahorro voluntario de las personas en el mismo período. Esto reflejaría una contribución positiva —aunque, en sus palabras, “no la más importante”— de la reforma al sistema de pensiones sobre el ahorro nacional.

Holzmann (1996) construye una medida de “ahorro previsional neto”, restando al ahorro en el sistema de AFP lo que llama el “costo fiscal de la reforma”, y concluye que la contribución directa de la reforma al ahorro doméstico fue negativa hasta 1988, fecha a partir de la cual la situación cambia sólo por la mayor ren-

tabilidad de la inversión de los fondos⁷³. Luego compara este “ahorro previsional neto” con el ahorro del sector privado neto del sistema de pensiones (“ahorro voluntario de empresas y personas”) y con el ahorro de gobierno neto del déficit previsional, observando que después de un período (1980-88) en que todas estas magnitudes “netas” crecen al mismo ritmo, tanto el ahorro no previsional público como el privado se mantienen en niveles prácticamente constantes e iguales al 10% del producto nacional cada uno. En su opinión, esta evidencia confirmaría sus resultados econométricos que no muestran un impacto directo y positivo de la reforma sobre el ahorro privado.

Otros estudios siguen el camino de estimar funciones de ahorro (consumo) individual, especificadas de tal forma que se capturen los efectos directos e indirectos de la reforma previsional. Los resultados de estos trabajos también son contradictorios. Mientras Haindl (1995), Morandé (1996), y Corsetti-Schmidt-Hebbel (1997) concluyen que la reforma contribuyó al aumento del ahorro privado, especialmente por sus positivos efectos sobre el desarrollo del mercado de capitales, Holzmann (1996) encuentra que existe una relación negativa entre el desarrollo del mercado de capitales y el ahorro privado voluntario. Por otra parte, y tal como hemos dicho, Hachette (1998) concluye que el ahorro público desplaza totalmente el ahorro privado voluntario y que este último es buen sustituto del ahorro forzoso.

Es claro entonces que, en el caso de Chile, los estudios empíricos no han sido suficientes para resolver la cuestión del impacto de la reforma sobre el ahorro. En todo caso, la evidencia disponible permite avanzar las siguientes conclusiones:

- Las cifras de Cuentas Nacionales muestran un fuerte crecimiento del ahorro nacional en los años posteriores a la reforma previsional de 1980. Ese aumento se explica principalmente por aumentos en el ahorro de gobierno y en el ahorro privado voluntario (de empresas).
- Aunque existen algunos resultados contradictorios, tanto los argumentos conceptuales como la mayor parte de la evidencia empírica sugieren que la reforma al sistema de pensiones habría tenido un impacto positivo —pero no muy importante— sobre el ahorro privado voluntario de las personas y de las empresas.
- Sin duda, la estrategia seguida por el fisco chileno para enfrentar el déficit del antiguo sistema de pensiones representa una causa principal de la expansión del ahorro nacional después de la reforma al sistema de pensiones.

⁷³ Nuestras propias estimaciones muestran que, luego de la reforma, el “ahorro previsional neto” habría disminuido aún más que lo señalado por Holzmann. De hecho, esta magnitud no se hace positiva en todo el período de estimación (ver Cuadro 5). Las cifras de Holzmann tampoco coinciden con las de Arrau. Las diferencias se explican por la medición del ahorro en el sistema de AFP y del déficit previsional.

V.3. Reforma y mercado de capitales

La preocupación por los efectos que podría tener un mercado de capitales poco desarrollado sobre los resultados del nuevo sistema de pensiones marcó parte del debate sobre la reforma en Chile y, de hecho, obligó a incorporar una serie de regulaciones particularmente estrictas al manejo de las inversiones. La experiencia posterior ha mostrado que dichas regulaciones han sido efectivas para evitar problemas de importancia en la administración de los fondos, pero también que el mercado fue capaz de crecer y desarrollarse a la par del crecimiento de los fondos de pensiones. Cuánto de este desarrollo se debe a la reforma previsional y cuánto a otros cambios que también impactaron sobre el mercado de capitales, es una cuestión difícil de responder y que, en el caso de Chile, ha sido objeto de sólo un estudio empírico.

Holzmann (1996) construyó una serie de indicadores para medir el desarrollo del mercado financiero en Chile⁷⁴ y luego investigó las relaciones entre éstos, la acumulación de fondos de pensiones, la tasa de ahorro y el crecimiento económico, encontrando que todos los indicadores crecían fuertemente después de la crisis bancaria de 1982-83 y mostraban alta correlación con la expansión en el nivel de activos que administran las AFP. Por ejemplo, el mercado de acciones creció en forma lineal desde 1985 (primer año en que las AFP están autorizadas a comprarlas) y la correlación entre el volumen de acciones en poder de las AFP, el total de acciones transadas en el mercado y la capitalización de mercado es también muy alta. Además, con datos mensuales, encontró fuerte correlación entre los volúmenes de transacción de distintos instrumentos y el nivel de los fondos de pensiones, concluyendo que toda esta evidencia empírica permitía sostener que estos fondos habían hecho a los mercados financieros más líquidos y profundos.

Holzmann trató también de probar si los fondos de pensiones habían contribuido o no a un mercado de capitales más competitivo y que permitiera una mejor asignación del riesgo. Para este efecto buscó y encontró una relación inversa entre el desarrollo del sistema de pensiones e indicadores de fallas de precio en el mercado (que miden el resultado efectivo de algunos activos financieros, comparado con resultados simulados obtenidos de un modelo de referencia).

Aunque advierte que ninguno de estos resultados representa por sí mismo una prueba absoluta de que el sistema de AFP haya sido el elemento principal que explique el desarrollo del mercado de capitales en Chile, destaca también que la evidencia empírica disponible es concordante con esta idea. Los resultados anteriores se ven respaldados por algunos otros antecedentes de carácter más circunstancial que se presentan a continuación.

⁷⁴ Incluyen la proporción de activos financieros a riqueza de la economía; la proporción de activos financieros a activos de entidades financieras; nivel de pasivos financieros más activos de inversionistas institucionales; y otra serie de indicadores específicos para el mercado accionario.

a) *Perfeccionamiento de la regulación*

Durante las últimas dos décadas se ha reformado sustancialmente la regulación del mercado de capitales chileno. Aunque algunos de estos cambios son anteriores al inicio de las operaciones del nuevo sistema previsional, la gran mayoría se ha materializado junto con el crecimiento de los fondos previsionales.

En parte, la misma simultaneidad entre el crecimiento de los fondos previsionales y las reformas institucionales en el mercado de capitales sugiere que estos avances serían una consecuencia directa de la reforma al sistema de pensiones. De hecho, en algunos casos, tal como el establecimiento del sistema de clasificación de riesgo de los instrumentos de oferta pública o la incorporación de nuevas regulaciones sobre conflictos de interés en la Ley de Valores, la evidencia respalda claramente esta relación de causalidad, pues las reformas se justificaron por la necesidad de asegurar un marco adecuado para el proceso de inversión de los fondos de pensiones, y quedaron incorporadas a esa institucionalidad.

Otro aspecto llamativo de la experiencia chilena es la continuidad del proceso de cambios legales durante la década del 80 y del 90. Este fenómeno también se puede interpretar como evidencia de una estrecha relación entre la acumulación de los fondos y la transformación institucional del mercado de capitales, pues parece improbable que se hubiese producido igual dinámica sin la presión constante que han ejercido las AFP y compañías de seguros de vida (CSV), por intermedio de la demanda creciente por activos financieros y de las reiteradas presentaciones a las autoridades de proposiciones concretas tendientes a perfeccionar la normativa del sistema de pensiones y del mercado de valores.

b) *Innovación*

La acumulación de fondos en las AFP y CSV, junto a la necesidad de crear instituciones que facilitarían la eficiente intermediación de esos recursos, puede también haber sido una fuerza importante detrás de algunas innovaciones del mercado de capitales chileno.

Entre estos cambios destaca la creación de un sistema centralizado y electrónico de custodia de valores, que comenzó a operar en 1995 y entre cuyos accionistas están las AFP y las CSV. Además, en 1987 la Bolsa de Comercio de Santiago implementó un sistema electrónico de transacciones y en 1990 se creó una nueva bolsa, con sistemas de transacción únicamente electrónicos. Ambos hechos están directamente asociados al crecimiento en el volumen de transacciones impulsado por la acumulación de fondos en las AFP y CSV.

Por otra parte, y como decíamos, en 1985 comenzó a operar un sistema de clasificación de riesgo creado especialmente para los fondos de pensiones y que sirvió posteriormente para dar origen a la industria privada de clasificación de riesgo.

En 1989 nacieron las sociedades inmobiliarias, las que fueron constituidas para facilitar la inversión de los fondos de pensiones en bienes raíces. En 1991 surgieron los fondos de inversión (*close-end funds*), que se formaron para dar oportunidad a los fondos de pensiones de invertir —indirectamente— en el sector inmobiliario (fondos de inversión inmobiliarios) y en acciones de empresas que no transan sus títulos en las bolsas de valores y que, por lo tanto, representan un mayor nivel de riesgo (fondos de inversión de desarrollo de empresas). Posteriormente, y también pensando en las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones, fue creado el mutuo hipotecario⁷⁵.

c) *Tamaño del mercado*

Uno de los fenómenos económicos más llamativos de la década de los 80 en Chile es el crecimiento del mercado de capitales.

Aunque muchas circunstancias explican esta tendencia, la evidencia circunstancial del caso chileno sugiere que la creciente demanda por activos financieros de las AFP y de las CSV puede haber estimulado la expansión del volumen de transacciones y la profundización del mercado, la reducción de los costos de transacción, el aumento en la oferta de fondos de largo plazo y la reducción del costo de capital de las empresas.

Posiblemente el impacto más fuerte de la creación del sistema de pensiones se ha manifestado en la mayor oferta de fondos de largo plazo y en la mayor profundidad del mercado accionario. La evolución del mercado de bonos muestra el efecto de este cambio. Así, el número de sociedades con emisiones de bonos inscritos subió de siete en 1980 a 45 en 1997, y el saldo de bonos emitidos aumentó en igual período desde US\$ 57 millones a un máximo de US\$ 3.632 millones, en 1994. El mercado de crédito hipotecario también se ha visto beneficiado con este cambio estructural. Así, el *stock* total de letras y mutuos hipotecarios creció desde US\$ 813 millones en 1980 a US\$ 10.452 millones en 1997. Por otra parte, el número de sociedades con acciones inscritas en la bolsa subió desde 210 en 1982 a 330 en 1997, y las emisiones inscritas desde un promedio de 34 entre 1980-83, a 50 entre 1995-97. Luego de la incorporación de los fondos de pensiones al mercado bursátil, las transacciones de acciones subieron desde US\$ 72 millones en 1984 a un máximo de US\$ 14.484 millones en 1995 (ver Cuadro 7).

⁷⁵ El mutuo representa un contrato entre su tenedor y el deudor hipotecario, sin que exista una institución intermedia (como la entidad financiera, en el caso de las letras) que respalde el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el deudor. Las condiciones de emisión de estos instrumentos (monto, plazos, tasas) son más flexibles y, por lo tanto, ellos son menos líquidos que las letras hipotecarias (que son emitidas en series con características similares).

CUADRO 7
CHILE: DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES

	Valor Activos Financieros (Mill. US\$ 1997)				Capital ⁽¹⁾		Transacciones Bolsas de Valores (Mill. US\$ 1997)		Sociedades con títulos inscritos		Emisiones registradas en el año ⁽²⁾		
	Deuda ⁽¹⁾		Letras	Hipot.	Otros	Deuda	Capital	Deuda	Capital	Deuda	Capital	Deuda	Capital
	Bonos	Total											
1980	2.591	57	813	1.721	10.540	N.D.	N.D.	7	263	4	39		
1981	3.127	99	1.616	1.413	7.219	1.591	381	7	241	13	37		
1982	3.616	458	1.828	1.329	7.016	4.375	179	12	210	9	26		
1983	5.733	458	1.994	3.280	4.019	2.679	90	13	211	2	18		
1984	6.518	471	2.276	3.771	3.877	2.508	72	15	208	5	10		
1985	7.245	514	2.349	4.382	4.202	6.328	103	16	215	3	29		
1986	7.759	436	2.423	4.900	8.048	14.327	583	8	215	3	26		
1987	8.670	766	2.306	5.598	9.893	20.622	939	14	211	93	33		
1988	10.732	1.248	2.452	7.032	12.182	32.823	1.131	19	203	12	22		
1989	12.537	1.900	2.643	7.994	16.422	45.585	1.465	23	213	10	21		
1990	16.878	2.420	2.871	11.587	21.025	88.269	1.359	27	216	16	23		
1991	21.243	3.132	3.322	14.789	40.438	98.549	3.293	37	223	19	32		
1992	23.771	3.152	3.798	16.821	38.768	102.278	3.692	39	244	12	31		
1993	25.061	3.303	4.520	17.239	58.621	179.413	5.317	40	263	5	39		
1994	28.969	3.632	5.985	19.352	76.510	231.163	8.308	46	277	14	47		
1995	31.426	3.328	7.592	20.505	74.925	332.018	14.484	46	282	6	47		
1996	34.579	3.141	9.145	22.292	67.848	399.478	12.143	47	289	5	51		
1997	37.806	2.439	10.452	24.915	71.831	460.544	9.931	45	330	7	51		

(1) No incluye Fondos Mutuos.

(2) Una empresa puede registrar más de una emisión al año.

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Valores y Seguros.

VI. LA AGENDA PENDIENTE

Si se mide la eficacia de las regulaciones al sistema de AFP en función de sus resultados históricos, resultaría difícil cuestionar el éxito de la reforma de 1980.

Sin embargo, después de dieciocho años de operación comienza a ser evidente que algunas de estas regulaciones, aun cuando se puedan haber justificado en los inicios del sistema, pueden tener hoy más costos que beneficios. Dados el desarrollo de la capacidad de fiscalización de las distintas entidades de supervisión del sector financiero, la experiencia acumulada por los afiliados y las empresas administradoras durante estos años, así como la mejor calidad de la información disponible, parece oportuno analizar formas de diseño alternativas que puedan asegurar que se cumplan más eficientemente los objetivos del sistema.

De hecho, pensamos que es posible avanzar hacia una industria con menores precios, mayor diferenciación de productos y menor concentración en la administración de fondos, para lo cual se debe modificar algunas regulaciones específicas; en particular, las que definen el giro de las AFP, las que limitan las posibilidades de diferenciación en el servicio de las AFP, y las que se aplican a la estructura de precios. En las páginas siguientes comentaremos los principales problemas de cada una de ellas y luego presentaremos un modelo de regulación alternativo.

VI.1. Giro exclusivo y servicios empaquetados

La regulación ha dado a las AFP dos características peculiares. Por una parte, son empresas de giro único (sólo pueden hacer lo que la ley de pensiones les permite) a las que, además, se les han limitado severamente las posibilidades de integración comercial y operativa con otras empresas del sector financiero (nadie que no sea AFP puede ofrecer lo que éstas ofrecen). Por otra parte, la regulación define el giro de las AFP de tal forma que deben ofrecer simultáneamente tres servicios de distinta naturaleza: la administración de cuentas individuales (que involucra tareas puramente operativas, tal como el recaudo de cotizaciones y el registro de los movimientos de cada cuenta); la administración del portfolio de inversiones de los fondos de pensiones;¹ y la selección de un seguro de invalidez y sobrevivencia.

Es evidente que el giro único ayuda al control de conflictos de interés y facilita la fiscalización del sistema. Sin embargo, también ha impedido que las AFP aprovechen plenamente eventuales economías de escala y de ámbito en las tareas de recaudación, procesamiento de cuentas y distribución de sus servicios, obligándolas a duplicar gastos e inversión en infraestructura que existe en otros sectores de la economía.

A su vez, la integración de distintos negocios en las AFP tiene consecuencias sobre la organización de la industria, pues las tecnologías necesarias para producir cada uno de estos servicios son diferentes y cada una de ellas necesita de

distintas escalas de operación para funcionar eficientemente. Esto significa, entre otras cosas, que tengan ventajas comparativas las empresas más grandes que se benefician de la mayor escala necesaria para producir eficientemente los servicios de naturaleza operativa, cuyos costos representan la mayor proporción de los gastos totales de una AFP.

VI.2. Producto único

Por efecto conjunto de la exigencia de rentabilidad mínima y de la competencia, es poca la diferenciación entre los fondos que administran las AFP. Esta uniformidad de portafolios tiene tres efectos negativos principales:

En primer lugar, la baja diferenciación aumenta la sensibilidad de los afiliados a los argumentos de venta y a los premios que pueden ofrecer los vendedores con el objeto de obtener su traspaso hacia otra administradora y, en consecuencia, disminuye la permanencia esperada de cada afiliado en una AFP, en comparación con una situación en la cual cada administradora ofreciera uno o varios portafolios diferenciados. Este fenómeno tiene consecuencias negativas sobre el nivel de gastos comerciales de la industria.

En segundo lugar, obliga a que los afiliados elijan entre portafolios muy similares que no necesariamente se ajustan a sus preferencias individuales. El caso más evidente es el de los afiliados jóvenes que pueden tener una preferencia más fuerte por portafolios formados con una mayor proporción de acciones, y el de afiliados de mayor edad, próximos a la fecha de pensión, que desean comprar una renta vitalicia y valoran la estabilidad en el valor de los fondos acumulados en sus cuentas individuales.

Finalmente, la imposibilidad de escoger entre portafolios diferenciados también aumenta el riesgo político que enfrenta el sistema durante las épocas en las que, por efecto de caídas en los mercados bursátiles o alzas en tasas de interés, se producen fuertes bajas en la rentabilidad de los fondos (por ejemplo, durante 1998). En cambio, si cada afiliado pudiese elegir entre portafolios más diferenciados, entonces ellos no podrán eludir su responsabilidad en caso de que esta decisión resulte, *ex post*, equivocada.

VI.3. Estructura de comisiones

La actual regulación obliga a las AFP a aplicar comisiones uniformes y no negociables a sus afiliados. Esta restricción afecta las estrategias comerciales, da lugar a numerosos subsidios cruzados y tiene varias consecuencias negativas sobre el nivel de precios y de gastos en el sistema.

En primer lugar, se ha argumentado que la prohibición para formar grupos que negocien comisiones con las AFP impide amortizar los costos fijos asociados a la búsqueda y procesamiento de información de precios y también impide a los

afiliados captar los eventuales ahorros de costos comerciales para las AFP, en comparación con el proceso de venta individual. Además, las prohibiciones para pactar precios diferentes, según cual sea el período de permanencia mínima comprometida, afectan la política de precios de las AFP, pues existen costos fijos asociados a la venta⁷⁶.

En segundo lugar, como los ingresos de las AFP dependen principalmente de la comisión porcentual sobre el salario y hay algunos servicios por los que no se cobra, cada afiliado deja un margen económico distinto a su AFP. En particular, los afiliados de mayor salario, con más densidad de cotizaciones, los más jóvenes y quienes no tienen cuentas de ahorro voluntario o de indemnización, ofrecen un mayor margen económico potencial a las AFP.

La actual regulación tendría también el efecto de disminuir la sensibilidad de la demanda a los precios. Por ejemplo, la comisión fija se descuenta del saldo acumulado en la cuenta individual, por lo que el trabajador no tiene una percepción clara de su valor. La otra (porcentaje del salario) se descuenta directamente del mismo, pero es retenida por el empleador, quien transfiere a las AFP el monto correspondiente. Esto significa que en todos aquellos casos donde se ha negociado un sueldo líquido, el trabajador tampoco percibe con claridad las diferencias de precios entre AFP⁷⁷.

La combinación de todos estos elementos significa que la regulación aumenta artificialmente la efectividad de los vendedores como mecanismo de venta, pues los afiliados sí parecen tener alta sensibilidad a los premios que éstos puedan ofrecer con el objeto de obtener una decisión de cambio y, además, son precisamente los vendedores el medio más eficaz para identificar los grupos de afiliados a quienes se desea llegar con estas ofertas. Esto ha significado un aumento en el número de vendedores, en los gastos comerciales, y una cifra cada vez mayor de traspaños de afiliados (lo que se ha transformado en elemento de desprestigio del sistema).

VI.4. Hacia una nueva regulación del sistema de pensiones

El diagnóstico anterior sugiere que para perfeccionar el sistema de AFP se debería avanzar simultáneamente hacia la separación de los negocios de administración de fondos y de cuentas; la diferenciación de portfolios entre los que pueden optar los afiliados; y el establecimiento de una estructura de comisiones más flexible. Esta estrategia ayudaría a resolver el conflicto que se ha producido entre quienes argumentan que promover la competencia de precios en una indus-

⁷⁶ Ver Valdés (1995 y 1997).

⁷⁷ Algunos analistas piensan que la regulación sobre información de rentabilidad, que están obligadas a entregar las AFP, también tendría el efecto de disminuir la sensibilidad precio de la demanda, pues hace que los afiliados den una importancia "equivocada" al resultado de la gestión de inversión. Ver Donoso (1997).

tria que opera con economías a escala y ofrece un producto poco diferenciado llevará a un mercado concentrado, y quienes sostienen que la diferenciación no ayudaría a bajar los precios de la industria.

a) Separación de administración de fondos y cuentas

La separación de actividades se podría alcanzar definiendo dos tipos de empresas diferentes: las Administradoras de Cuentas Individuales (ACI) que desarrollarían las tareas de recaudo de cotizaciones, registro de los movimientos de cada cuenta y pago de beneficios, además de intermediar el seguro de invalidez y sobrevivencia; y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que desarrollarían las tareas de gestión de portafolios y asesoría de inversiones.

La administración de cuentas individuales involucra tareas puramente operativas, que son absolutamente diferentes de las tareas propias de la administración de portafolio y que podrían ser desarrolladas más eficientemente por proveedores especializados. Además, las administradoras de cuentas podrían beneficiarse del uso conjunto de activos con otras empresas, y no debería haber restricciones para que ACI y AFP tuviesen nombres y propiedad común.

En la administración de cuentas existen importantes economías a escala y se trata de un servicio regulado que ofrece pocas posibilidades de diferenciación. En consecuencia, al separar este negocio de la administración de fondos, en la nueva industria también existirá una tendencia hacia la concentración. Sin embargo, esta situación no presenta los riesgos que algunos advierten en la actual estructura de la industria, pues las administradoras de cuentas no controlarían los fondos de pensiones. Además, la competencia de precios en la nueva industria de administración de cuentas se podría asegurar si se deja al empleador la responsabilidad de seleccionar ACI, obligándolo a pagar —a su costo— las comisiones correspondientes. El empleador tiene mayor poder de negociación y estaría en su interés minimizar el monto de comisiones pagadas, por lo que seguramente conseguiría precios más bajos. Por lo demás, transferir al empleador la responsabilidad de escoger administrador de cuentas no resulta contrario a ninguno de los principios sobre los cuales está construido el actual sistema de pensiones, siempre que sea el trabajador quien elija al administrador de sus fondos y el portafolio de inversiones que desea. Así, el objetivo de la separación de negocios es ayudar a que los beneficios de la especialización en el negocio de administración de cuentas individuales se traspasen a los afiliados en la forma de menores precios, un mejor servicio o ambos.

b) Diferenciación de portafolios

En el caso de la administración de fondos también hay economías a escala, por lo que, mientras existan fondos únicos, la concentración de esta industria es un resultado casi inevitable. ¿Cómo se resuelve este problema? Si junto con sepa-

rar los negocios se permite una mayor diferenciación de portfolios, se crearían entonces las condiciones para desconcentrar la nueva industria de fondos de administración de pensiones, pues existiría espacio para que distintas AFP ofrezcan una variedad de productos diseñados para ajustarse a las preferencias de los afiliados, quienes escogerían libre e individualmente entre los distintos administradores y portfolios. Para lograr esta mayor diferenciación se debe autorizar a las AFP para que administren más de un portfolio, cada uno con diferente composición. Además, se debe eliminar o modificar la exigencia de rentabilidad mínima (posiblemente, por la vía de ampliar la banda de referencia), y hacer algunos ajustes en los actuales límites de inversión. En todo caso, como la selección de portfolios es una decisión compleja que exige bastante información y un alto grado de sofisticación financiera y, además, la diversificación aumentaría los costos de monitoreo del sistema, parecería razonable imponer algún límite —que será inevitablemente arbitrario— al número de tipos posibles de portfolios entre los que podrían escoger los afiliados.

c) *Comisiones*

El camino hacia una mayor libertad de precios enfrenta varias dificultades. De hecho, la experiencia de Chile y otros países que han adoptado sistemas de pensiones administrados por empresas privadas enseña que, en todos los casos, la estructura de precios ha sido estrictamente regulada, con independencia de las condiciones de competencia en las respectivas industrias. Los objetivos de la regulación de precios —que rara vez se han hecho explícitos— parecen ser los siguientes:

- Lograr que la estructura de precios sea simple y transparente, de tal forma que los costos de información para los afiliados sean los mínimos posibles.
- Asegurar una estructura de precios que sea fácil de administrar. En particular, evitar que el proceso de cálculo y declaración de cotizaciones previsionales sea muy complejo para los empleadores.
- Permitir que la estructura de precios se ajuste a la estructura de costos de las AFP.
- Subsidiar a trabajadores de menores ingresos, pensionados y otros afiliados a quienes, según el regulador y por alguna razón, no se debería cobrar el costo de los servicios que reciben.

Evidentemente algunos de estos objetivos no son compatibles entre sí y la completa libertad de comisiones dejaría esa situación en evidencia. Por ejemplo, si las AFP pudiesen diferenciar la comisión porcentual sobre el salario entre distintos afiliados, posiblemente esto significaría que suba el precio pagado por los afiliados más pobres (que hoy serían “subsidiados” por los de mayor ingreso) y baje el precio pagado por los afiliados de mayores salarios y con capacidad de negociación, lo que es contrario a la “tradicción” de la seguridad social.

En todo caso, la propuesta de separación de negocios de administración de cuentas y de fondos está asociada a una estructura de comisiones muy simple: una comisión fija por cuenta administrada, que se pagaría a la ACI, más una comisión porcentual sobre el fondo que se pagaría a la AFP.

Efectos de los cambios propuestos

Se ha argumentado que, por las economías a escala existentes en la industria, y dado que el producto es muy homogéneo, la competencia de precios llevaría inevitablemente a la concentración de la industria en pocas AFP. Este resultado sería peligroso e inconveniente, pues se traduciría en pérdidas de eficiencia en el proceso de asignación de los recursos de inversión de los fondos de pensiones⁷⁸. Además, quienes se oponen a una completa libertad de precios han sostenido que la concentración de la industria podría debilitar políticamente al sistema y llevar a otras formas de intervención más peligrosas y perjudiciales para el sistema (por ejemplo, la creación de una AFP “estatal” que actuaría como reguladora de precios). También hay problemas asociados a la transición desde un régimen de comisiones a otro. Por ejemplo, si se autoriza a las AFP para diferenciar comisiones según compromisos de permanencia, podría registrarse un aumento importante, por una vez, en los gastos comerciales, pues las AFP tendrían que negociar contratos con cada uno de sus afiliados para asegurar sus posiciones de mercado.

Por lo tanto, no resulta fácil resolver el problema de conflicto de objetivos de la regulación y parece aún más difícil modificar la estructura de precios y la organización del negocio una vez que la industria se ha desarrollado y las empresas han desplegado inversiones para construir sus respectivas fortalezas competitivas, pues cualquier cambio provocará una inevitable redistribución de riqueza entre las empresas de la industria.

En nuestra opinión, la propuesta de nueva regulación que recién hemos esbozado permite superar estos —y otros— problemas, pues contribuye a bajar los costos de operación del sistema y, junto con crear las condiciones para una mayor competencia de precios (especialmente en la industria de administración de cuentas), permite aumentar la diferenciación de portfolios, lo que ayudaría a desconcentrar los servicios de administración de fondos respecto a la situación actual. Todos estos efectos van en directo beneficio de los afiliados.

Por otra parte, las AFP pequeñas no se deberían sentir perjudicadas por los cambios propuestos, pues hoy enfrentan una desventaja competitiva que amena-

⁷⁸ Donoso (1997). Sin embargo, si existen economías a escala y aun cuando no se compita vía precios, la industria igual se concentrará (pues las AFP de mayor tamaño tendrán mayor capacidad para financiar los gastos comerciales), aunque, posiblemente, a un ritmo más lento. Por otra parte, S. Valdés ha sostenido que al menos parte de las economías a escala que se observan son producto del impacto que sobre los costos fijos tiene el esfuerzo comercial de las AFP.

za su existencia en el largo plazo; por el contrario, la separación de negocios que se propone les permitiría desarrollar y explotar ventajas competitivas en la administración de fondos, actividad donde existe espacio para empresas más ágiles y pequeñas que puedan dar valor agregado a sus productos. Al mismo tiempo, la nueva regulación permitiría a las AFP de mayor tamaño consolidar rápidamente una ventaja competitiva en la administración de cuentas que hoy no pueden aprovechar plenamente.

Así, el nuevo modelo de regulación llevaría a dos industrias: una formada por pocas empresas administradoras de cuentas, pero operando en régimen de competencia, junto a otra constituida por un mayor número de administradoras de fondos que ofrecerían portafolios más diversificados y servicios de asesoría financiera con valor agregado. La solución que proponemos no garantiza que en el nuevo negocio de administración de fondos no se repitan parte de los problemas de comercialización que hoy enfrenta el sistema de AFP. Sin embargo, es posible que éste sea el precio que inevitablemente se deba pagar por alcanzar la desconcentración de la industria administradora de fondos que algunos sectores demandan.

Es interesante observar que varios de los proyectos de reforma al sistema de pensiones que hoy se discuten en el Parlamento van en la misma línea de las propuestas que hemos presentado. En particular, los proyectos que permitirían a las AFP administrar más de un fondo y subcontratar la gestión de los portafolios con empresas especializadas son cocordantes con la propuesta de separación de negocios de gestión de fondos y cuentas. Si al mismo tiempo se autorizara a la AFP a subcontratar con mayor libertad los servicios relacionados con la creación y mantención de cuentas, la regulación se aproximaría más al modelo que recién hemos esbozado.

VII. COMENTARIOS FINALES

La crisis del antiguo sistema de pensiones chileno se debió principalmente a una combinación de mala administración y manipulación política de los recursos de la seguridad social y no tanto a razones demográficas (“envejecimiento de la población”). Esta circunstancia marca todo el proceso de reforma y explica muchas de las características específicas de diseño del nuevo sistema, las que se escogieron con el objeto de evitar que las cotizaciones previsionales fueran usadas para propósitos distintos al financiamiento de las pensiones.

Sin duda, el sistema de AFP ha sido extraordinariamente exitoso en lograr este objetivo. La combinación de derechos de propiedad sobre los saldos acumulados en cuentas personales, con administración privada de fondos y libertad de elección individual, ha probado ser un instrumento efectivo para proteger los fondos del riesgo político. El nuevo sistema de pensiones ha probado también su éxito al mejorar la calidad de los beneficios y servicios que recibe la población en comparación con el sistema antiguo, y al promover el desarrollo del mercado de capitales.

Sin embargo, la actual regulación obliga a las administradoras a buscar una escala de operación que, dado el tamaño del mercado, no permite la existencia de un número de AFP similar al que llegó a operar en el pasado; promueve formas de competencia que no son necesariamente óptimas desde un punto de vista social; y limita el valor agregado que las administradoras pueden dar a los servicios que ofrecen. Posiblemente, estos costos de la regulación no eran evidentes cuando comenzó el sistema o, quizás, por las circunstancias y realidad de la época fue necesario privilegiar formas de diseño muy simples que garantizaran, por sobre cualquier otra consideración, la viabilidad de la reforma. Pero la mayor experiencia acumulada durante estos dieciocho años y el significativo desarrollo de las AFP, de los mercados y de la capacidad y técnicas de fiscalización, abren hoy oportunidades para desarrollar regulaciones diferentes que permitan bajar costos, fomentar la entrada de nuevas empresas al mercado y crear valor agregado en los servicios que se ofrecen a los afiliados, todo esto sin comprometer los objetivos de la reforma previsional.

Por otra parte, se ha sostenido que los problemas del actual sistema se deben a que se combinó —innecesariamente— la privatización de la administración de los fondos (que sería necesaria para proteger los recursos de la previsión del riesgo político) con la libertad de elección individual (que daría origen a un sistema caro)⁷⁹. Desde esta perspectiva, el camino a seguir sería el de limitar la acción del mercado, estableciendo algún mecanismo colectivo de decisión. No estamos de acuerdo con este enfoque. Por el contrario, pensamos que hay un conjunto de características “no separables” que constituyen la base sobre la cual se debería desarrollar el actual sistema de pensiones chileno y que incluyen las instituciones de las cuentas individuales, la administración de los fondos por empresas privadas y competitivas, la libertad de elección y una estructura de beneficios que tiene directa relación con el esfuerzo de ahorro personal. Asegurar la mayor independencia posible del sistema de pensiones respecto a los ciclos político-económicos sigue siendo un objetivo de principal importancia en Chile, y esta protección resulta del efecto conjunto de las cuatro características de diseño señaladas y no de ninguna de ellas en particular. En consecuencia, los necesarios perfeccionamientos futuros del sistema deberían asegurar que se preserve el conjunto de estas características básicas.

Aún no hay acuerdo sobre las formas más precisas de diseño para estos posibles cambios. Tal como hemos advertido, la actual regulación presenta muchas ventajas en términos de simpleza, transparencia y facilidad de fiscalización, que un diseño alternativo no debería perder. Además, el sistema de AFP es administrado por empresas ya maduras, que tienen importantes capitales comprometidos en su operación y para las cuales el ajuste a nuevas reglas del juego podría implicar im-

⁷⁹ Ver Diamond (1994).

portantes costos económicos. Por lo tanto, el diseño de la transición desde la situación actual hacia un sistema perfeccionado es una materia que exige tanto cuidado como el diseño de las propias soluciones. Posiblemente, la gradualidad de los cambios sea una condición necesaria de cualquier estrategia que busque optimizar la operación del actual sistema de pensiones chileno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosín, Manuel; Gustavo Crespi y Leonardo Letelier: "Explicaciones del aumento del ahorro en Chile". *Documento de Trabajo*, N° 149. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile (marzo, 1997).
- Arellano, José Pablo: "Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena". En *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 6 (diciembre, 1981).
- Arenas de Mesa, Alberto; Mario Marcel: *Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of Minimum Pension*. Trabajo presentado en el Segundo Foro Regional de APEC sobre Reformas a los Sistemas de Pensiones (Viña del Mar, Chile, abril de 1999).
- Arrau, P. Patricio: "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile: 1980- 1994". Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 39, CEPAL (octubre, 1996)
- Baeza, Sergio: "El Sistema Privado de Pensiones Chileno". En *II Congreso Iberoamericano Sistemas de Fondos de Pensiones*. Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones (mayo, 1996).
- Borchers, V.: "Evolución del Sistema: Aspectos legales". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997)
- Büchi, B., Hernán: *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*. Grupo Editorial Norma (Bogotá, octubre 1993).
- CIEDESS: *Modernización de la seguridad social en Chile*. Ed. por CIEDESS (Santiago, 1994).
- Chamorro C., Claudio: "La cobertura del sistema de pensiones chileno". *Tesis de grado #107*. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile (julio, 1992).
- Cheyre V., Hernán: *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*. Centro de Estudios Públicos (segunda edición, agosto, 1991).
- Corbo, L., Mario: "Reservas que debería tener el sistema previsional chileno". Trabajo presentado en la V Reunión Anual de Economistas de Chile (Jahuel, diciembre, 1979).
- Corsetti, Giancarlo; Klaus Schmidt-Hebbel: "Pension Reform and Growth". En *The Economics of Pensions*. Ed. por Salvador Valdés (Cambridge University Press, 1997).
- De Castro, Sergio y otros: *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Ed. por el Centro de Estudios Públicos (Santiago, 1992).
- De la Cerda, Renato: "Reformas pendientes: Incorporación de las Fuerzas Armadas y de Orden al sistema de ahorro individual". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997).
- Diamond, Peter: "Privatization of social security: Lessons from Chile". *Revista de Análisis Económico*. Vol. 9, N° 1 (junio, 1994).

- Donoso, Alvaro: "Los riesgos para la economía chilena del proyecto que modifica la estructura de las comisiones de las AFP". *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera, 1997).
- Echenique, Joaquín: "Rentas Vitalicias. Problemas en su comercialización". Presentado al Taller de Análisis del Sistema de AFP. Instituto Libertad y Desarrollo (noviembre, 1998).
- Fontaine, Juan Andrés: "Are there (good) macroeconomic reasons for limiting external investments by pension funds? The Chilean experience". En *The Economics of Pensions*. Ed. por Salvador Valdés (Cambridge University Press, 1997).
- Gaete, María Elena: "La Transición del Régimen de Reparto al de Ahorro Individual". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía (CIEDESS, noviembre de 1997).
- Godoy, Oscar; Salvador Valdés: "Democracia y previsión en Chile: experiencia con dos sistemas". En *Cuadernos de Economía*, N° 93. Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (agosto, 1994).
- Hachette, Dominique: "Ahorro Privado en Chile". En *Cuaderno de Economía*, N° 104. Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (abril, 1998).
- Haindl R., Erik: *Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Saving*. Instituto de Economía, Universidad Gabriela Mistral (1995).
- Holzmann, Robert: "Pension reform, financial market development and economic growth: Preliminary evidence from Chile". *IMF Working Paper* (august, 1996).
- Iglesias P., Augusto: "Concentración de la industria y poder de las AFP". Presentado al Taller de Análisis del Sistema de AFP. Instituto Libertad y Desarrollo (septiembre, 1998).
- Infante, María Teresa: "Origen histórico del sistema". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997).
- Kast, Miguel (Director): *Estudio Sobre Reforma Previsional*. Oficina de Planificación Nacional. República de Chile (abril, 1974).
- Larraín, Luis A.: "Sector Previsión". En *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*. Instituto Libertad y Desarrollo (noviembre, 1991).
- Marcel, Mario; Alberto Arenas: "Reformas a la Seguridad Social en Chile". *Serie de Monografías*, N° 5. Banco Interamericano de Desarrollo (1991).
- . "Proyecciones del gasto previsional 1992-2038. Un modelo de simulación para los Bonos de Reconocimiento". *Documento de Trabajo*, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Santiago, febrero 1993).
- Morandé, Felipe: "Savings in Chile: What went right?" Programa Postgrado en Economía, Ila-des/Georgetown University (abril, 1996).
- Novoa, Patricio: *Derecho de Seguridad Social*. Editorial Jurídica de Chile (abril, 1977).
- Ortúzar, Pablo: "El Déficit Previsional: Recuento y Proyecciones". En *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Sergio Báez y Rodrigo Manubens. Centro de Estudios Públicos (noviembre, 1988).
- Piñera, E. José: "Fundamentos de la Reforma Previsional". En *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Sergio Baeza y Rodrigo Manubens. Centro de Estudios Públicos (noviembre, 1988).
- . *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Ed. Zig Zag (Santiago, mayo, 1991a).

- . “Principios y Fundamentos del Sistema Privado de Pensiones en Chile”. En *Análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Rosario Cruz Ovalle (Santiago, diciembre, 1991b).
- PrimAmérica Consultores: *Sistema de AFP en Chile: Antecedentes Estadísticos 1981-1998* (Santiago, 1999).
- . *Informe Sistema de AFP* (abril, 1999).
- Rodríguez, Ignacio: “Consideraciones respecto a la rentabilidad y los costos del sistema de pensiones chileno”. Borrador (octubre, 1998).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones: *El Sistema Chileno de Pensiones*. (cuarta edición, 1997).
- Valdés P. Salvador: “Vendedores de AFP: ¿Producto del Mercado o de Regulaciones Ineficientes?” *Documento de Trabajo*, 178. Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile (marzo, 1995).
- . “Libertad de precios para las AFP: Aún insuficiente”. *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera, 1997).
- . “Comparación internacional de las comisiones de las AFP”. *Revista Administración y Economía UC*, marzo, 1999.
- . Hazel Bateman: “The Mandatory Private Old Age Income Schemes of Australia and Chile: A Comparison”. Trabajo presentado en el Segundo Foro Regional de APEC sobre Reformas a los Sistemas de Pensiones (Viña del Mar, Chile, abril 1999).
- Wagner H., Gert: *Estudio de la Reforma Previsional: Previsión y Reforma, Efectos en la Industria y en el País*. P. Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía (mayo, 1983).
- . “La Seguridad Social y el Programa de Pensión Mínima Garantizada”. *Documento de Trabajo*, N° 133. Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile (diciembre, 1990).
- World Bank: *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press (1994).
- Zurita, Salvador: “Minimum Pension Insurance in the Chilean Pension System”. En *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (junio, 1994). ●



Capítulo 12

Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados

FERNANDO COLOMA C. • PATRICIO ROJAS R.



FERNANDO COLOMA C. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A., Universidad de Chicago. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: fcoloma@volcan.facea.puc.cl

PATRICIO ROJAS R. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: projasr@netchile.cl

Este capítulo se basa de manera importante en el trabajo “The Chilean Labor Market Experience: Regulations and Results”, de Fernando Coloma, que fuera financiado por el Fondo de Investigación del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradecen los valiosos comentarios de René Cortázar, Joseph Ramos y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de profundas reformas económicas llevadas a cabo en Chile a partir de mediados de la década de los setenta surgió como reacción a la aguda crisis institucional y económica que se había ido gestando durante el período 1970-1973. El sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. En particular, hacia 1973 la economía decrecía en 5,6%, el déficit del sector público no financiero alcanzaba a un 30,5% del PIB, y la inflación se elevaba por encima de 600%¹. Por su parte, los salarios reales exhibían una caída en el período 1970-1973 superior a 53%, y las reservas internacionales alcanzaban a US\$ 41 millones en septiembre de 1973.

Al final del gobierno de Salvador Allende más de tres mil precios estaban sujetos a la fijación estatal, y el impacto más dramático y visible de estos controles fue la escasez generalizada de la mayoría de los bienes en los mercados formales y la aparición de extensos mercados negros. En materia de comercio internacional, los sucesivos gobiernos anteriores habían utilizado todas las herramientas imaginables para restringirlo: aranceles cada vez más altos y variables para los bienes de consumo final, y bajos para capital e insumos intermedios que se necesitaban para alimentar las industrias protegidas, y cuotas y prohibiciones para ciertas importaciones, depósitos previos, controles de cambio y tipos de cambio múltiples². Por su parte, las tasas de interés nominales se fijaban a niveles que significaban tasas reales negativas y la distribución de los créditos era arbitraria y estaba sujeta a la influencia política.

En lo que se refiere al mercado laboral, la restrictiva legislación que regía durante el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido, donde no sólo resultaba difícil introducir nuevas tecnologías o modificar la orientación de las firmas sino que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente complejos. Esto último, por los altos costos de los despidos, los engorrosos mecanismos para concretarlos y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo. Además, la legislación chilena permitía que el Estado asumiera el manejo de empresas donde se demostrara la “incapacidad” de llegar a acuerdos con la fuerza laboral, lo cual constituía una amenaza permanente a los derechos de

¹ Véanse capítulos 2 y 3 de este volumen.

² De acuerdo a Cortázar (1993), todo esto correspondía a la concepción de desarrollo que había surgido en buena parte de América Latina después de la crisis de los años treinta, y que propiciaba una industrialización orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones. Según este autor, “el Estado operaba aplicando políticas de incentivos al proceso de industrialización; en parte a través de políticas de fomento crediticio, pero fundamentalmente a través de sus políticas de precios -que buscaban garantizar niveles adecuados de rentabilidad- y de una regulación macroeconómica de tipo keynesiano que procuraba asegurar una expansión persistente de los niveles de demanda efectiva”.

propiedad del empresario y de hecho fue una muy efectiva arma para la confiscación y control estatal de empresas bajo el gobierno de la Unidad Popular³.

Por otra parte, las tasas de contribución a la seguridad social eran muy altas, y tenían un alto componente impositivo al estar muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema⁴. Esto último afectaba seriamente al empleo formal y provocaba una situación insostenible sobre las cuentas fiscales.

De esta manera, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta se comenzaron a implementar tales reformas. El propósito principal de ellas apuntó a ayudar a alcanzar la estabilidad macroeconómica y a aumentar la eficiencia de la economía por la vía de incrementar el rol de los mercados, abrir la economía al comercio internacional, y dar una participación creciente al sector privado. En particular, la economía chilena liberalizó su régimen comercial, que era altamente restrictivo, para hacerlo radicalmente más liberal, reflejado en, por ejemplo, el establecimiento de una tarifa uniforme de 10% y la eliminación total de las barreras no arancelarias. Además, se introdujeron importantes reformas en los mercados laborales y financieros, y se reformaron instituciones y regulaciones en apoyo a una moderna economía de mercado⁵.

En este contexto, el objetivo principal de las autoridades económicas durante gran parte de los setenta se orientó a eliminar los desequilibrios económicos y que se reflejaban en una tasa de inflación anual que en 1974 alcanzaba al 369,2%, y a restablecer la economía de mercado. Uno de los primeros pasos adoptados en este sentido fue la realización de un masivo ajuste fiscal, en el que destacaron la eliminación de subsidios y la introducción del impuesto al valor agregado. En 1975, la economía experimentó una profunda recesión, causada principalmente por la caída de los términos de intercambio en alrededor de 55%, y acompañada por la aplicación de un severo programa de ajuste (más severo que el introducido en 1974) basado en una política monetaria y fiscal restrictiva, y por el gran salto en el nivel de precios que siguió a la eliminación de los controles de precios⁶.

Sin embargo, cuando las reformas progresaron y la credibilidad de éstas fue aumentando, la economía empezó a crecer. Es así como en 1976 el producto creció 3,2%, en 1977 lo hizo en 8,3%, y en 1978 alcanzó a 7,8%. Con una economía que estaba creciendo, la reducción de la inflación pasó a ser la prioridad princi-

³ Véase Wisecarver (1992).

⁴ El tema de la seguridad social se discute en profundidad en el capítulo 11 de este volumen.

⁵ Un análisis detallado de las políticas macroeconómicas aplicadas con posterioridad a 1973 se encuentra en Corbo (1985), Edwards y Cox Edwards (1987), y Corbo y Fischer (1994).

⁶ Los precios en Chile habían sido controlados desde 1952. Luego, la remoción de los controles sin ningún intento que coordinara la respuesta productiva del sector privado con el incremento en los precios, hizo que las políticas monetaria y fiscal fueran más restrictivas que lo esperado.

pal de las autoridades. El lento avance en esta materia llevó en febrero de 1978 a introducir un activo régimen cambiario de devaluaciones, con el objetivo de reducir la inflación mediante la desaceleración de la tasa nominal de devaluación. Esta política culminó en la fijación del tipo de cambio en junio de 1979.

A su vez, la utilización del tipo de cambio nominal como ancla para los precios, mientras los salarios nominales y la mayoría de los contratos financieros estaban totalmente indexados a la inflación pasada, entró en conflicto con el objetivo de alcanzar un tipo de cambio real estable que fuera concordante con los equilibrios macroeconómico internos y externos. El resultado natural de esta política fue la rápida apreciación real del tipo de cambio. Fue así como la conducción de la política cambiaria, en conjunto con la realización de una liberalización financiera doméstica en un entorno donde el sistema financiero era pobremente regulado y supervisado, tuvo severas repercusiones en el frente macroeconómico. En particular, la fuerte apreciación real llevó a una drástica reducción en el costo de endeudamiento externo y a una gran entrada de capitales, lo cual ocasionó que cayeran las tasas de interés domésticas, lo que generó una fuerte expansión del gasto.

El boom fue seguido por una recesión en el período 1982-1983, como consecuencia de shocks externos desfavorables⁷ y una deficiente conducción de la política macroeconómica⁸. Como resultado de estos eventos, las autoridades se vieron enfrentadas a la necesidad de ajustar el déficit de cuenta corriente. El ajuste se realizó con una profunda reducción en el gasto total doméstico, mediante un significativo aumento de la tasa de interés real y la contracción del crédito.

Debido al incremento en el déficit de cuenta corriente en el año 1984 (hasta cerca del 11% del producto), las autoridades forzaron aún más la contracción fiscal, y el crédito fue más restrictivo. Estos cambios de políticas fueron introducidos a principios de 1985, con miras a restablecer tanto el equilibrio macroeconómico como el crecimiento económico, en un contexto donde el acceso al financiamiento externo estaba restringido.

Luego de la implementación de este programa de ajuste, la economía chilena entró en un período de sostenido crecimiento liderado por el sector exportador. Éste se mantuvo con fuerza durante los años posteriores a 1986, en parte porque la crisis de la deuda se fue dejando atrás crecientemente, y porque comenzaron a aparecer los resultados positivos de las reformas iniciadas en los años previos. Con un crecimiento de la economía de más de 7 por ciento al año, y con una tasa de desempleo en rápida disminución, el apoyo a la estrategia de desarrollo seguida, hasta ese entonces, tendió a incrementarse. Cuando la nueva coalición de gobierno

⁷ Entre éstos se destacan una fuerte alza de las tasas de interés externas, la abrupta reducción del financiamiento externo, y la caída de los términos de intercambio.

⁸ En particular, destaca la implementación de una fijación del tipo de cambio con una total indexación salarial a la inflación pasada, y una débil supervisión y regulación a los bancos comerciales. Esto último amplificó el tradicional problema de riesgo moral asociado con los seguros de depósitos y facilitó el incremento del endeudamiento externo.

llegó al poder en marzo de 1990, hubo consenso en mantener las políticas de economía de mercado y de economía abierta implementadas por la anterior administración, pero se hizo explícito el objetivo de aumentar los recursos dirigidos a las áreas claves del desarrollo social, como lo eran la salud y la educación.

En lo que se refiere más específicamente al mercado del trabajo, durante todo el período posterior a 1973 la desregulación y flexibilización del mercado laboral fueron piezas fundamentales de la nueva estrategia de desarrollo seguida por la economía chilena, pues la regulación existente en 1973 parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile fueron consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años.

En general, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos. Los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales de los que gozaban algunos grupos con poder de presión —que, junto con llevar a soluciones ineficientes, perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y finalmente a los propios consumidores—, y en flexibilizar las leyes laborales referidas a la negociación colectiva y huelga, a los procedimientos de despido e indemnizaciones y a la normativa de sindicalización. La idea era que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no de acuerdo a los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta misma línea, se podría decir que la estrategia de desarrollo seguida en Chile era concordante con el hecho de que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de los aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse a través de la política social y no por medio de las negociaciones salariales⁹.

En igual sentido, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posible en orden a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

⁹ Otros autores, como Cortázar (1993), que visualizan de manera muy diferente los alcances de la nueva estrategia de desarrollo sobre el bienestar de los trabajadores. Según él, la visión neoliberal que imperó en Chile después de la Unidad Popular priorizaba la estabilización y el crecimiento, sin buscar respuestas para los objetivos de equidad y de integración social, para los que se asumía erróneamente la calidad de “subproductos” inevitables del proceso de crecimiento. “Se asume, por ejemplo, que el mecanismo de la negociación colectiva no hace más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral; en este sentido, el sindicalismo debe ser debilitado para lo cual normalmente se proponen reformas laborales o políticas públicas que entorpecen su acción”.

El objetivo de este trabajo es, por una parte, describir y analizar conceptualmente las reformas laborales que se implementaron en Chile a partir de 1973 y, por otra, presentar los principales resultados que se observaron en el mercado laboral. Para tal efecto, en la sección II se analiza la situación del mercado laboral previo a 1973. La sección III se ocupa de los aspectos principales de las reformas implementadas en el mercado laboral con posterioridad a 1974. En tanto, en la sección IV se estudian los fundamentos económicos que guiaron las reformas implementadas en el mercado del trabajo. La sección V presenta los principales resultados en materia de indicadores del mercado laboral en el período de análisis. Finalmente, la sección VI corresponde a la del resumen y las conclusiones.

II. REGULACIONES LABORALES PREVIAS A 1973

Las leyes laborales chilenas se habían ido desnaturalizando con el correr de los años, hasta transformarse finalmente en un mecanismo para proveer beneficios a los trabajadores con poder de presión, en abierto perjuicio al resto de la sociedad y a la competitividad de las empresas y al desarrollo económico¹⁰. Dentro de esta dinámica se crearon numerosos monopolios laborales que operaban mediante carnés especiales para desempeñar ciertas profesiones. Estas licencias discrecionales y selectivas eran barreras arbitrarias a la competencia y, sobre todo, un medio para mejorar las remuneraciones de los grupos mejor contactados y con presión política.

Al mismo tiempo, la ley laboral se caracterizaba por dar un gran poder de presión a los trabajadores, como se puede apreciar de la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y de los procedimientos de despido e indemnización que a continuación se discuten.

a) Régimen de despidos e indemnizaciones

En esta materia, el cambio más importante durante el período fue la introducción, en 1966, de la llamada Ley de Inamovilidad Laboral. En lo fundamental, ésta estableció que el empleador no podía poner término al contrato de trabajo sin la existencia de una causa justificada. Con anterioridad a esta ley, se podía despedir sin expresión de causa aplicando el desahucio pagado por el empleador, el que en ese caso debía remunerar las indemnizaciones correspondientes.

Con la nueva regulación, el despido de un trabajador sin el pago de indemnizaciones era factible sólo bajo la existencia de una causa justificada, como por ejemplo por necesidades de la empresa. Sin embargo, si el despido era considerado injusto por el juzgado, se ordenaba la inmediata reincorporación del trabaja-

¹⁰ Véase Álamos (1987).

dor a sus labores habituales, con derecho al pago de las remuneraciones correspondientes al período en que estuvo separado de sus funciones, considerándose como efectivamente trabajado para los efectos legales. Si el empleador se negaba a reincorporar al trabajador dentro del plazo de dos días hábiles, el juez ordenaba el pago de una indemnización, la cual no podía ser inferior a un mes por año de servicios continuos o discontinuos prestados a la misma empresa, y fracción no inferior a seis meses. No había tope para el número de años para los cuales este beneficio era aplicable y debía darse sin perjuicio de cualesquiera otros beneficios que las leyes o contratos otorgaran al trabajador.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador (como gerentes, apoderados y agentes), el empleador podía poner término a su contrato cuando lo estimara conveniente, dándoles un aviso con 30 días de anticipación o una cantidad equivalente a 30 días de remuneración.

b) Negociación colectiva y afiliación sindical

En materia de afiliación sindical, el Código del Trabajo de 1931 estableció la distinción entre sindicatos industriales y profesionales. Los primeros estaban formados por los obreros de cualquier empresa de minas, salitreras, transporte, fábricas, manufacturas, talleres y demás empresas industriales o comerciales que registraran más de 25 obreros. Su organización debía ser acordada por, a lo menos, el 55% del personal de la empresa y, de constituirse, se consideraban miembros del sindicato a todos los obreros de la empresa; es decir, la afiliación a éste era obligatoria.

Por otra parte, para la formación de un sindicato de profesionales se requería a lo menos de 25 personas. La ley establecía que éstas debían ejercer una misma profesión o profesiones, un trabajo o trabajos similares o conexos, en una industria o industrias, y que se unían con el fin de ocuparse exclusivamente del estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes a sus asociados.

La forma de financiamiento prevista por la ley para ambos tipos de sindicatos eran las erogaciones obligatorias que determinaba el directorio del sindicato. Con relación a la afiliación a federaciones y confederaciones, sólo se permitían las reuniones de sindicatos industriales para fines de educación, asistencia, previsión y para el establecimiento de economatos y cooperativas. Los sindicatos profesionales que tenían por base un mismo oficio o profesión podían constituir uniones o confederaciones para el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes.

En materia de negociación colectiva, durante este período se permitió la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. En general, las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato. De acuerdo con Tapia (1997), en esa

misma época se consagró el mecanismo de extensión de convenios colectivos a sectores en los que no era posible negociar colectivamente, y también se consagraron los mecanismos de negociación en el área de actividad a través de comisiones tripartitas (en las que intervenían los trabajadores, los empresarios y el gobierno).

c) Regulación del derecho de huelga

La primera regulación global de la huelga se estableció en el Código del Trabajo de 1931. Ahí se reconoció el derecho a huelga que tenían los trabajadores una vez agotado el procedimiento de conciliación contemplado para la resolución de los conflictos colectivos, y se reglamentaba tal acción. A la huelga se le asignaba un carácter indefinido y se estipulaba la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas. A su vez, la ley no contemplaba la posibilidad de que los trabajadores pudieran abandonar la huelga y negociar individualmente con el fin de reincorporarse al trabajo. Con relación al cierre patronal (*lock out*), se establecía que éste podría declararse sólo una vez agotados los procedimientos de conciliación contemplados en el proceso de negociación colectiva. Se estipulaba también que en los casos de huelga o cierre patronal de fábricas, empresas o servicios, cuya paralización pusiera en peligro inmediato la salud o la vida económico-social del país, el gobierno podía decretar la reanudación de faenas.

En cuanto al financiamiento sindical, que es un aspecto relacionado indirectamente con la efectividad de la huelga porque podría ser determinante en la posición financiera ante la eventualidad de una huelga, el empleador podía descontar por planilla las cuotas de los trabajadores afiliados al sindicato, bastando para ello la petición de su directorio, lo que permitía augurar una posición financiera relativamente sólida del sindicato.

III. PRINCIPALES REFORMAS EN EL MERCADO LABORAL

A fines de 1973, la economía chilena se encontraba en un ambiente de crisis generalizada, que requería de reformas estructurales profundas en los diversos campos. En particular, la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo se consideraba como una pieza fundamental en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se llevaron a cabo en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados y a los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus “derechos adquiridos”.

En todo caso, para poner en perspectiva la profundidad de las reformas que se llevaron a cabo durante el gobierno militar, cabe señalar que ellas llevaron a Chile a una posición de avanzada en el concierto latinoamericano y mundial en lo que se refiere a la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo¹¹.

a) Legislación laboral

El grueso de las reformas en el mercado laboral se inició hacia fines de los setenta y después de un período en el cual no se permitió la negociación colectiva. El objetivo de estas reformas fue, en lo fundamental, complementar el ajuste requerido por otras reformas estructurales e introducir flexibilidad en el mercado laboral, con el fin de promover una mayor eficiencia y reducir las altas tasas de desempleo que se elevaron hasta niveles de dos dígitos. Posteriormente, en los años 1990 y 1991, bajo el gobierno democrático que sucedió al régimen militar, se introdujeron nuevos cambios a la legislación laboral, los que contribuyeron a reforzar el poder negociador de los trabajadores, aunque de una manera coherente con el marco de mayor flexibilidad que se había impuesto en los años del gobierno militar.

Los principales cambios en materia laboral en el período 1974-1991 fueron los siguientes:

1. Privilegios y licencias

En esta materia, la nueva legislación fue eliminando paulatinamente todos los privilegios y licencias de los que gozaban ciertos gremios y grupos de trabajadores. Este proceso se inició en 1974 y finalizó en 1982. En general, esto vino a reivindicar la libertad de trabajo en un sentido integral, ya que se eliminaron las matrículas, carnés o permisos previos para desempeñar determinadas actividades, se suprimió la colegiatura obligatoria para el ejercicio de las profesiones y se promovió la afiliación sindical voluntaria.

2. Régimen de despidos e indemnizaciones

Hasta 1978, y sin modificaciones importantes, la normativa que reguló el mercado laboral en materia de despidos e indemnizaciones fue la ya comentada Ley de Inamovilidad. En 1978, el Decreto Ley 2.200 estableció para los trabajadores

¹¹ Esta posición de avanzada se sigue manteniendo actualmente en varias de las materias que en ese momento fueron objeto de reformas. Un ejemplo bastante elocuente es el de la regulación de la huelga, donde la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas aún no está contemplada en los otros países latinoamericanos; esta opción sí existe en EE.UU., en algunos estados de Canadá y países europeos, bajo diversas formas. Para analizar diversas características de los sistemas regulatorios latinoamericanos, véase Cox Edwards (1997).

contratados con posterioridad al 15 de junio de 1978, que el empleador podía despedir sin expresión de causa, es decir, pagando el desahucio. En este caso, debía pagar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de salario por año de servicio, sin tope en el número de años para la aplicación de este beneficio. Si el empleador no daba al trabajador el aviso previo de desahucio con 30 días de anticipación, este último tenía derecho a recibir otro mes de indemnización.

Posteriormente, en 1981, la Ley 18.018 modificó el Decreto Ley 2.200 en términos tales que para los contratados después del 14 de agosto de 1981 se estableció que si el contrato laboral hubiera estado vigente por un año o más y el trabajador hubiera sido despedido por desahucio, el empleador debía pagar al trabajador la indemnización que las partes hubieran convenido individual o colectivamente, cualquiera que sea su monto, y sólo a falta de esta estipulación el empleador debía pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 150 días de remuneración¹². Sin embargo, la Ley 18.372, promulgada en diciembre de 1984, modifica esta normativa de indemnizaciones, al establecer que la indemnización que las partes pudieran haber convenido individual o colectivamente regirá siempre que ésta fuera de un monto superior a la indemnización legal definida en la Ley 18.018. Además, la Ley 18.372 elimina como causal de despido justificado las necesidades de funcionamiento de la empresa. Si el trabajador consideraba injusto el despido, por alguna causa distinta al desahucio, podía recurrir al juzgado respectivo, y si se le daba la razón debía recibir de parte del empleador la indemnización que correspondía por concepto de desahucio más un mes de salario por el no aviso de despido.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador —como gerentes, apoderados y agentes—, desaparecen las normas que primitivamente los excluían del derecho de la indemnización de un mes por año, y pasan ahora a regirse por la norma general, salvo para aquellos contratados antes del 14 de agosto de 1981, los que por disposiciones transitorias siguen rigiéndose por el régimen del período anterior.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido debido a necesidades de la empresa¹³. En efecto, la nueva legislación eliminó el desahucio

¹² Durante todo el período (1981-1990) el límite máximo de 150 días de remuneración no regía para los trabajadores contratados antes del 14 de agosto de 1981.

¹³ Por otra parte, la ley estableció la posibilidad de que el trabajador y su empleador pactaran voluntariamente que a contar del séptimo año de servicio la indemnización, que sólo sirve para efectos de despido, fuera reemplazada por una indemnización "a todo evento". Esta indemnización, pactable sólo después de concluido el sexto año de servicio, y hasta el término del undécimo año de la relación laboral, debía ser a lo menos de 15 días por año de servicio.

como causa para poner término al contrato de trabajo y se restableció la razón de las necesidades de la empresa como causal de despido justificado. Si el empleador le pone término a la relación de trabajo invocando la causal de necesidades de la empresa, y el contrato hubiera estado vigente por más de un año, el empleador deberá pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 330 días de remuneración¹⁴. Cuando el despido fuera injusto, el juez ordenará pagar una indemnización igual a la que se da al trabajador en caso de despido por necesidades de la empresa, aumentada en un 20% y si el despido se hubiera hecho invocando ciertas conductas como faltas de probidad, imprudencias temerarias o perjuicios materiales, y estas denuncias fueran consideradas sin base por el tribunal, corresponderá pagar al trabajador la indemnización por necesidades de la empresa con un recargo del 50%.

Finalmente, otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

3. Afiliación sindical

Entre 1973 y 1979, los sindicatos continuaron dividiéndose en industriales y profesionales, financiándose ambos con las erogaciones obligatorias que determinaban los directorios sindicales respectivos. Si bien en este período no se alteraron las normas concernientes a las organizaciones sindicales, sí se dictaron decretos político-administrativos que limitaron al extremo su acción, tales como la prohibición de elegir dirigentes y de realizar reuniones sin permiso previo.

En 1979 se definieron cuatro tipos de sindicatos: de empresa, interempresas, de trabajadores independientes y de trabajadores transitorios. La afiliación sindical se hizo voluntaria y los requisitos de constitución de un sindicato de empresa se establecieron en un mínimo de 25 trabajadores que representaran, al menos, el 10% del total de trabajadores de una empresa. Por su parte, en las empresas de menos de 25 trabajadores podían constituir un sindicato de empresa 8 de ellos, siempre que representaran más del 50% del total de los trabajadores. Con relación al financiamiento de los sindicatos, se establece que el empleador sólo puede deducir de las remuneraciones del trabajador la cuota ordinaria y extraordinaria del sindicato respectivo de empresa, cuando la mayoría absoluta de los afiliados así lo acordaren en votación secreta, o cuando el trabajador afiliado autorizara por escrito a su empleador el descuento. Por su parte, la afiliación a federaciones y

¹⁴ Para los trabajadores contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981 no hay límites en la indemnización por necesidades de la empresa.

confederaciones es permitida para distintos fines, pero no para negociar colectivamente.

La legislación promulgada en 1991 mantiene la misma estructura anterior en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria; sin embargo, se introducen modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas. En particular, se establece que se necesitan sólo ocho personas para formar un sindicato en empresas que tengan menos de cincuenta empleados, siempre que representen más del 50% del total de sus trabajadores.

Por su parte, el financiamiento sindical mantiene las características del período anterior, aunque se establece que los trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios estipulados en el instrumento colectivo respectivo deben aportar al sindicato que hubiere obtenido los beneficios un 75% de la cotización mensual y ordinaria, durante toda la vigencia del contrato, a contar de la fecha en que éste se les aplique.

Finalmente, entre otras medidas tendientes a fortalecer la acción sindical, se reconoció la posibilidad de constituir centrales sindicales y se reguló su funcionamiento, y se introdujeron cambios en las organizaciones sindicales en materia de fueros y de permisos de sus dirigentes.

4. Negociación colectiva

Hasta 1973 se permitía la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. Las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato.

Durante el período 1973-1979 se prohibió negociar colectivamente, y desde 1979 a 1991 sólo se permitió la negociación colectiva entre un empleador y uno o más sindicatos de la misma empresa, o bien entre un empleador y grupos de trabajadores de la empresa que se organizaran para tal efecto (grupos negociadores). Se estableció además que los acuerdos alcanzados al cabo de una negociación colectiva eran válidos sólo para quienes los suscribieran.

Finalmente, las reformas de 1991 permiten la negociación multiempresa por acuerdo de las partes, es decir, se elimina la prohibición expresa que existía de negociar más allá de la empresa. Se establece además que los acuerdos serían válidos para quienes los suscribieran y para los nuevos trabajadores por mutuo consentimiento de las partes. Por otra parte, la nueva legislación mantiene la estructura anterior en cuanto a que la negociación pueda realizarse por organizaciones sindicales y/o por trabajadores que se unieran para tal efecto.

5. Derecho de huelga

Entre 1974 y 1979, al estar prohibida la negociación colectiva también lo estaban las huelgas. En 1979, la nueva normativa estableció un límite máximo de

60 días de duración a la huelga¹⁵, permitió el reemplazo temporal de los huelguistas y dio la posibilidad de que los trabajadores en huelga abandonaran el movimiento y se incorporaran a las faenas mediante la firma de un contrato individual de trabajo una vez que hubieran transcurrido, por lo menos, treinta días de iniciada la paralización. Asimismo, se estableció que para declarar el *lock out* se requería previamente la declaración de huelga, y además se le fijó una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con relación a la posición financiera de los sindicatos, se puede decir que ésta podía verse complicada desde el momento en que se establecía que la mayoría absoluta de los socios debía aprobar el descuento por planilla de las cuotas de aporte al sindicato.

Finalmente, las principales reformas aprobadas en 1991 en materia de derecho de huelga son aquellas que restablecen su duración indefinida y las que fijan condiciones —que antes no existían— para que la empresa pueda reemplazar temporalmente a los huelguistas desde el primer día. De esta manera, para reemplazarlos desde el primer día, la última oferta del empleador debe contemplar, a lo menos, el reajuste de las remuneraciones de acuerdo al IPC, y si no es así la posibilidad de reemplazar surge sólo después de enterados quince días de huelga¹⁶. Asimismo, cuando concurren los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse individualmente a sus labores a partir del decimoquinto día de haberse hecho efectiva, y en aquellos casos en que sólo se puede contratar reemplazantes después de quince días, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse después de treinta días. Con la normativa anterior, el reintegro individual sólo podía producirse luego de 30 días de huelga.

b) Cotizaciones laborales: Previsión y salud

Entre las reformas implementadas con posterioridad a 1974 y que tuvieron un significativo impacto sobre el mercado laboral, sobre todo en la disminución de las cotizaciones laborales, se cuenta la reforma del sistema de pensiones que se llevó a cabo en 1981. Ésta modificó drásticamente el sistema previsional chileno, cambiando el sistema estatal de reparto por otro privado de capitalización individual.

Con anterioridad a 1981, el sistema previsional chileno presentaba características similares a las de otros países, esto es, existían sistemas de beneficios que estaban separados para diferentes industrias y ocupaciones. Estos sistemas no es-

¹⁵ Si pasado este período los trabajadores se mantenían en huelga, éstos se entendían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

¹⁶ Cabe tener presente, eso sí, que cuando se aprobó el Plan Laboral bajo el gobierno militar, había indexación asegurada y el reintegro individual de los huelguistas sólo podía ocurrir luego de 30 días.

taban unificados, por lo que la estructura de beneficios y sus niveles eran diferentes en los distintos sectores. Esta situación de distintos niveles de beneficios previsionales trajo como resultado la existencia de altas tasas de contribución, las que (incluyendo pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo, etc.) fluctuaban entre 26% y 59% en el año 1973¹⁷. Un año antes de la reforma previsional, en 1980, las tasas de contribución se ubicaron en el rango 32%-41%.

El régimen previsional vigente hasta 1981 era de reparto, en el cual estaban muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema, por lo que se trataba de una cotización con un alto componente impositivo. La inequidad del sistema no sólo se manifestaba en las discriminaciones y privilegios a favor de los que tenían mayor poder de presión, sino que también se manifestaba en términos de su desfinanciamiento, lo que constituía otra inequidad, entre generaciones. De acuerdo a Büchi (1993), una consecuencia de esto fue la sostenida tendencia al alza de las cotizaciones¹⁸, lo cual habría tenido consecuencias gravísimas sobre el nivel de empleo formal.

En lo fundamental, la reforma de 1981 contempló la creación de un plan de ahorro obligatorio¹⁹, administrado por instituciones privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) y apoyado por un mercado de rentas vitalicias que permitiera convertir los fondos acumulados en flujos de ingreso al momento del retiro.

Las tasas de cotización bajo el sistema antiguo —para el financiamiento de las pensiones— fluctuaban entre un 15% y un 25% en 1980. Con el nuevo sistema, los trabajadores dependientes deben cotizar obligatoriamente un 10% de su remuneración mensual (con un tope imponible de 60 unidades de fomento) en una cuenta de ahorro de la AFP elegida²⁰, y los trabajadores independientes tienen la opción de acogerse o no al sistema. Los trabajadores que ya estuvieran cotizando en el sistema antiguo al momento de implementarse el nuevo sistema, tenían la opción de cambiarse al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo²¹. En tanto, los trabajadores que se incorporaban al mercado laboral con posterioridad a la implementación de la reforma previsional debían necesariamente participar en el nuevo sistema.

¹⁷ La tasa de contribución dependía de la caja de seguridad social a la cual estuviera afiliado el trabajador.

¹⁸ Estas cotizaciones incluían las contribuciones por concepto de pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo y vivienda.

¹⁹ Un análisis del sistema previsional chileno y sus principales resultados puede verse en el capítulo 11 de este volumen.

²⁰ Adicionalmente a la cotización de 10%, los trabajadores deben pagar una comisión cargada por la AFP para financiar un seguro obligatorio de invalidez y sobrevivencia (0,7%) y una comisión variable por mantención de saldo a beneficio de la AFP, cuyo monto promedio en 1997 era de 2,7%.

²¹ En el caso de los trabajadores que se cambiaban al nuevo sistema, se les reconocía parte de los ahorros que habían hecho en el sistema antiguo por medio de un bono de reconocimiento que se les entregaba al momento de su jubilación.

Simultáneamente, la reforma contempló la unificación en la edad de jubilación para los trabajadores (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres), eliminándose los esquemas de muchas cajas previsionales en que la edad de jubilación dependía de la antigüedad en el trabajo. Asimismo, se contempló la posibilidad de jubilar anticipadamente cuando en el fondo individual se hubiera acumulado al menos una cantidad que garantizara una jubilación mensual igual al 50% del promedio de las remuneraciones mensuales imponibles de los últimos diez años. Adicionalmente, el sistema contempla una pensión mínima garantizada por el Estado. Aquellos trabajadores que con sus ahorros no alcancen una mensualidad equivalente a la pensión mínima recibirán del Estado la diferencia, previo cumplimiento del requisito de que el trabajador haya cotizado al menos por 20 años.

Una consecuencia de la reforma previsional fue clarificar los aportes que los trabajadores realizaban al sistema de pensiones y los que iban a financiar el sistema de salud²². Esta distinción permitió la creación de las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional), con las cuales se inició un verdadero sistema privado de salud complementario del estatal²³. En este marco, las personas pudieron elegir entre canalizar sus cotizaciones de salud a los servicios del Estado o para un seguro privado que proporcionaban las ISAPRE.

c) Régimen salarial

La formación y evolución de los salarios en Chile ha estado fuertemente influenciada por las políticas de reajustabilidad y el grado de intervención del gobierno en el mercado laboral. En particular, los salarios del sector público han tenido históricamente un impacto importante en los demás salarios de la economía, por cuanto en varias oportunidades los beneficios de reajustabilidad y ciertos bonos otorgados al sector público se hacían extensivos a los demás sectores de la economía. Además, el gobierno ha impuesto normalmente salarios mínimos, los cuales en ciertos períodos se diferenciaron por sectores público y privado, por sectores económicos (agricultura) y en algún momento también por regiones en el país²⁴. En este contexto, las modificaciones introducidas en las regulaciones salariales durante el período, fundamentalmente aquellas orientadas a entregar una mayor flexibilidad en la determinación de los salarios, han significado cambios importantes, no sólo en la regulación del mercado laboral, sino también en la ca-

²² Actualmente, la cotización de salud es de 7% de la remuneración (con un tope imponible), mientras la correspondiente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es, en promedio, de 1,5% de la remuneración.

²³ Un análisis detallado de la reforma en el área de salud puede encontrarse en el capítulo 14 de este volumen.

²⁴ Esta diversidad de salarios mínimos se mantiene hasta octubre de 1973, fecha en que se crea un ingreso mínimo único, por lo que no es posible hacer una serie de tiempo larga y coherente. Asimismo, en junio de 1989, se estableció también un salario mínimo para los menores de 18 años.

pacidad de la economía para adaptar las necesidades de empleo con el ciclo económico.

1. Indexación salarial²⁵

A consecuencia de las altas tasas de inflación que ha exhibido Chile durante su historia, los mecanismos de indexación han sido una práctica que se ha generalizado por todos los sectores de la economía chilena. En particular, la indexación se ha manifestado en el mercado laboral, en el sector financiero, en la política cambiaria y monetaria y en el sistema tributario.

Los primeros mecanismos de indexación en la economía chilena aparecieron en las remuneraciones, y por mucho tiempo esta práctica sólo se asoció a este mercado. Al principio, ésta afectó sólo a los empleados particulares, extendiéndose luego a otros sectores de la fuerza de trabajo. La indexación de las remuneraciones se ha caracterizado por una gran variedad en cuanto al mecanismo, forma institucional y periodicidad de los reajustes.

Los primeros mecanismos de indexación en las remuneraciones aparecen en la década de los cuarenta. En dicha época, el proceso inflacionario se agudizó aumentando la tasa de inflación sobre el 20% anual, y con considerables fluctuaciones de un año a otro. En estas condiciones, las remuneraciones comenzaron a ajustarse de acuerdo a un estimador del “costo de la vida”. A partir de enero de 1943, el sueldo vital lo comienza a fijar anualmente una comisión mixta de sueldos en cada provincia. El valor es determinado sobre la base de antecedentes del costo de la vida en cada departamento. A mediados de la década de los cuarenta, este sistema de indexación de las remuneraciones beneficia a alrededor del 5% de la fuerza de trabajo. Sin embargo, tiene un impacto indirecto sobre otros sectores que no tienen un mecanismo similar. Es así como en el caso de los obreros del sector privado las variaciones en el sueldo vital adquieren importancia en las peticiones de aumentos salariales logrados con los convenios colectivos, en particular en la industria y la minería. Por otra parte, los empleados y obreros del sector público no pueden negociar colectivamente, por lo cual la inflación obliga a la dictación de leyes de reajuste cada cierto tiempo. Esto ocurre hasta 1952, año en que se aprueba una ley que establece un mecanismo de reajuste anual para los sueldos de estos funcionarios. Hacia 1952, este sistema de indexación cubría aproximadamente al 8% de la población activa —que estaba empleada en el sector público.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, los mecanismos de indexación continuaron aplicándose y expandiéndose hacia otros sectores de la economía, como por ejemplo el sector agrícola²⁶. En 1970, la administración que asumió

²⁵ Véase Sáez (1982), para un detalle de la evolución de la indexación salarial y de pensiones en Chile.

²⁶ Un análisis detallado de las distintas leyes y disposiciones sobre incremento de las remuneraciones durante el período 1942-82 puede ser encontrado en Sáez (1982).

se comprometió, en su política de remuneraciones para 1971, a otorgar un reajuste igual al 100% de la inflación de 1970, y porcentajes mayores para los sueldos y salarios más bajos. Es así como a comienzos de 1971 y 1972 se conceden reajustes iguales al 100% de la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) oficial en el año anterior. Estos reajustes cubren tanto al sector público como al sector privado. Debido a que en 1972 la inflación se acelera, superando el 100% anual, en octubre de ese año se aprueba un reajuste adicional igual a la variación del IPC hasta septiembre, el cual cubre a los sectores público y privado. Nuevamente en abril de 1973 se concede una compensación a la creciente espiral inflacionaria.

En septiembre de 1973, el nuevo gobierno suspende todas las normas y mecanismos de reajustes automáticos, legales y contractuales vigentes, de sueldos, salarios y pensiones. En octubre de 1974 se anuncia una nueva política de reajustes para 1975. Se establece que éstos se otorgarán cuatro veces al año y serán iguales a la variación del IPC oficial, con dos meses de rezago. Sin embargo, en abril de 1975 se anuncia un nuevo sistema de reajustes automáticos para el segundo semestre. Los reajustes de septiembre y diciembre serían iguales a la variación del IPC oficial en los dos meses inmediatamente anteriores, más una estimación para el mes en que se concede el reajuste igual al 50% de la variación de este índice en el mes anterior. La diferencia entre la estimación y el cambio porcentual efectivo se compensaría en el siguiente reajuste. Este sistema de reajustes automáticos se extiende hasta 1976 y 1977²⁷, manteniendo la forma de cálculo pero reduciendo a tres el número de reajustes en el último año. Esta política continúa en 1978 y 1979, pero se establece que el reajuste debe adelantarse si la variación del IPC supera el 15%. Por último, en 1980 los reajustes se reducen a dos y en 1981 a uno al año, a menos que la inflación supere el 16%.

A partir de 1979, se autoriza nuevamente la negociación colectiva, que había sido suspendida desde el año 1973. De acuerdo a las nuevas normas del Plan Laboral, el aumento mínimo de salarios por el cual se negocia es la variación del IPC, determinada por el INE (Instituto Nacional de Estadística), desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encuentran indexadas al IPC. Esta práctica de reajustabilidad por ley (que se conoció como Ley del Piso) se eliminó en 1982 como consecuencia de la profunda crisis y de las altas tasas de desempleo que exhibía la economía durante ese período. Actualmente, la práctica de reajustar por la inflación pasada sigue operando en la gran mayoría de los sectores económicos²⁸. Sin embargo, en los últimos años el

²⁷ Hay que tener presente que durante el período 1976-1978 los salarios se reajustaron sobre la base del IPC oficial, índice este último que tuvo serios errores de subestimación en dicho período de acuerdo a Cortázar y Marshall (1980).

²⁸ A modo de ejemplo, un aspecto resaltante de la base de datos de las negociaciones colectivas del período 1985-1997 es la presencia masiva de cláusulas de reajustabilidad de acuerdo a la inflación pasada.

sector público ha modificado su política de reajustabilidad utilizando la inflación esperada en vez de la pasada²⁹.

En general, el entorno generalizado de indexación del mercado laboral, que ha prevalecido durante los últimos treinta años en la economía chilena, ha significado que los salarios reales hayan estado significativamente influenciados por las políticas oficiales de reajustes del gobierno. En el Cuadro 1 se muestra la política oficial de remuneraciones, destacándose que en varios años esta política incorporaba reajustes al sector público y al privado.

CUADRO 1
 POLÍTICA OFICIAL DE REMUNERACIONES

Período	Cobertura sectorial	Monto
1964	Sector Público	< IPC
1965-66	Sector Público y Privado	= IPC
1967	Sector Público	> IPC
1968-69	Sector Público y Privado	= IPC
1970	Sector Público y Privado	= IPC
1971-72	Sector Público y Privado	> IPC
1973	Sector Público y Privado	= IPC
1974-79	Sector Público y Privado	< IPC
1980-81	Sector Público y Privado	= IPC
1983-89	Sector Público	< IPC

Fuente: David Bravo, Escuela de Economía, U. de Chile.

Entre 1973 y 1979, las remuneraciones se movieron de acuerdo a las políticas de reajustabilidad que el gobierno impuso en forma generalizada —sector público y privado. De hecho, la evolución de los salarios en el sector privado fue semejante a lo que establecían las políticas oficiales³⁰. En particular, el gobierno siguió una política salarial muy restrictiva durante el subperíodo 1973-1975, y entre 1976-1979, una política que se acercaba al 100% de indexación de la inflación pasada, lo que, con inflación decreciente, significó un sostenido aumento en los salarios reales.

Durante el período 1979-1981, cuando regía la reajustabilidad obligatoria por la Ley del Piso³¹, los salarios reales crecieron rápidamente, en un contexto en que

²⁹ Véase Jadresic 1991, 1994.

³⁰ Véase Cortázar (1997). La evidencia aquí señalada no significa que los salarios en el sector privado no hayan reaccionado a las condiciones del mercado laboral (desempleo, etc.), pues bien puede haber sucedido que las propias políticas de reajustes oficiales hayan sido endógenas a la situación del mercado.

³¹ Nombre que recibió la normativa del Plan Laboral donde se establecía que el aumento mínimo por el cual se negocia el aumento salarial es la variación del IPC desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encontraban indexadas al IPC.

la inflación era decreciente y en que se verificaba una caída significativa en la tasa de desempleo. Una vez eliminada la cláusula de reajustabilidad obligatoria a mediados de 1982, y con leyes de reajuste que regían sólo para el sector público, el sector privado quedó libre de regulaciones, exceptuando lo concerniente al salario mínimo y la disposición del Código del Trabajo que permite a los trabajadores mantener al menos la remuneración nominal del período anterior³².

2. Salarios mínimos

A partir de 1974, la política de determinación de los salarios mínimos sufrió un cambio sustancial en su orientación. Esto por cuanto los altos niveles de salarios mínimos alcanzados en 1973 (se incrementaron en más de 100% en términos reales respecto del nivel de 1972) eran claramente insostenibles y por completo desvinculados de la evolución de la productividad. En esta nueva orientación, la política de salarios mínimos tuvo, en general, un perfil más bajo, haciéndose funcional a los objetivos de estabilidad macroeconómica y a los de creación de empleos, es decir, implícitamente comenzó a imperar la idea de que salarios mínimos desalineados de la evolución de la productividad de la mano de obra no calificada podrían crear serios problemas en el manejo macroeconómico y en las posibilidades de empleo en el sector formal de la economía.

No obstante el menor perfil que asumió la política de salarios mínimos durante este período, diversos estudios muestran que durante la década de los setenta y ochenta hubo períodos en que los salarios mínimos eran demasiado altos dadas las condiciones del mercado laboral y consecuentemente habrían sido corresponsables del alto desempleo de la época. A modo de ejemplo, Paredes y Riveros (1993) muestran que durante el período 1975-1988 los aumentos de la razón salario mínimo/salario promedio de los no calificados del sector informal se traducían en alzas significativas en el desempleo, producto del aumento de personas que buscaban trabajo en el sector formal. Asimismo, en igual período estos autores encuentran que un alza en los salarios mínimos hace aumentar significativamente —y en forma rezagada— los salarios medios del sector formal y la inflación.

A partir de 1990, y con la asunción de un gobierno democrático, se visualizaron cambios significativos en la política de salarios mínimos, siendo un objetivo explícito de dicho gobierno el ir recuperando el valor real de los salarios mínimos. Es así como éstos comenzaron a subir significativamente, en términos reales, a una tasa promedio por encima de la observada en los salarios reales de mercado, pero en un contexto en que las tasas de desempleo eran mucho menores y en que la productividad crecía a un ritmo elevado. (Cuadro 2)

³² La disposición que permite a los trabajadores mantener su remuneración nominal puede transformarse verdaderamente restrictiva con tasas de inflación muy bajas.

CUADRO 2
 INDICADORES SALARIALES EN CHILE: 1970-1997

Año	Salario mínimo (1)		Salario real (2)		Productividad media (3)
	Índice 1989=100	Variación % anual	Índice 1989=100	Variación % anual	Variación % anual
1970	236,9	-	124,2	8,9	0,45
1971	264,1	11,5	153,7	23,8	5,53
1972	227,7	-13,8	117,7	-23,4	-2,97
1973	474,3	108,3	58,3	-50,4	-5,02
1974	97,2	-79,5	72,9	25,0	4,84
1975	95,4	-1,9	70,0	-4,0	-9,23
1976	98,8	3,6	89,0	27,1	1,42
1977	106,4	7,7	90,1	1,2	4,31
1978	125,5	18,0	96,0	6,6	3,89
1979	121,6	-3,1	103,9	8,2	4,11
1980	121,7	0,1	112,6	8,4	2,90
1981	140,6	15,5	122,9	9,2	3,14
1982	142,5	1,4	122,6	-0,2	-4,95
1983	114,5	-19,6	109,6	-10,6	-6,00
1984	98,1	-14,3	109,7	0,1	-0,76
1985	92,8	-5,4	105,0	-4,3	-2,04
1986	89,5	-3,6	107,2	2,1	0,33
1987	84,0	-6,1	107,0	-0,2	2,23
1988	89,8	6,9	114,0	6,6	2,23
1989	100,0	11,4	116,1	1,9	4,53
1990	106,3	6,3	118,3	1,8	1,22
1991	116,2	9,3	124,0	4,9	7,41
1992	121,6	4,6	129,7	4,5	6,92
1993	127,6	4,9	134,5	3,7	1,48
1994	132,3	3,7	143,2	6,5	4,11
1995	138,3	4,5	150,1	4,8	9,57
1996	144,1	4,2	156,3	4,1	4,79
1997	149,1	3,5	160,0	2,4	5,96

Fuentes.

(1) Cortázar (1997) y Ministerio del Trabajo.

(2) El índice de salarios nominales que se toma como referencia para esta serie corresponde a información del INE, (?????????). Para el período 1971-1980, este índice fue deflactado por el índice de precios corregido por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981) y para el período 1981-1997 por el índice de precios oficial del INE.

(3) Información de empleo de Coeymans, (2000).

IV. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LAS REFORMAS IMPLEMENTADAS³³

Una visión integrada del conjunto de regulaciones laborales que regían en 1973 permite apreciar que éstas protegían en demasía el poder negociador que tenían los trabajadores en sus negociaciones. En particular, resultaba evidente que esas regulaciones no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile después de 1973 se movieron en la dirección opuesta, intentando ser consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. En este contexto, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos.

Las reformas a la ley laboral que comenzaron a implementarse a partir de 1979 iban sin duda en la dirección correcta, aunque se puede discutir si ellas fueron demasiado extremas o no. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que pueden ser consideradas moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión que los trabajadores podían ejercer a través de la negociación colectiva. La dificultad de hacer un análisis preciso en esta materia viene del hecho de que la búsqueda de la eficiencia económica no puede ser un objetivo incondicional en la regulación de las relaciones laborales, porque la sociedad también está interesada en otro objetivo, como el que se respete la dignidad de las personas y que el ordenamiento de las relaciones trabajador-empleador sea moralmente válido.

Por otra parte, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posibles con el fin de preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos. Adicionalmente, en el tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, con el fin de minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado³⁴, para lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

³³ Una discusión más profunda de este tema se puede ver en Coloma y Alegría (1993), y Coloma y Fernández (1993).

³⁴ Se habla de revertir parcialmente el carácter impositivo, pues se reconoce que, en el caso previsional, por ejemplo, las altas tasas de descuento intertemporales y las restricciones de liquidez

En cuanto a las modificaciones específicas de las leyes laborales relativas a las normas de sindicalización, de negociación colectiva y huelga, y de procedimientos de despido e indemnizaciones, éstas fueron en la dirección de obtener mercados más competitivos, donde las remuneraciones pudieran irse determinando de acuerdo con la evolución de la productividad y no de acuerdo con los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta línea, el modelo de desarrollo implementado en Chile sugiere con claridad que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse aplicando una política social y no a través de las negociaciones salariales.

La estrategia en materia de negociación colectiva fue descentralizarla en el ámbito de la empresa, con el fin de asegurar que los resultados de las negociaciones fueran más acordes con la realidad de la empresa y con la evolución de la productividad de sus trabajadores³⁵. Es decir, un ingrediente importante del esquema de negociación de los últimos veinte años ha sido que las negociaciones salariales se mantengan en la esfera de la empresa. Esto último a pesar de que la negociación multiempresa fue permitida en las reformas de 1991. Sin embargo, los temores de posibles ineficiencias y problemas de empleo que pudieran venir con este tipo de negociación se atenuaron considerablemente al establecerse que ésta sólo sería factible con el acuerdo de las partes.

Es importante tener presente que cualquier negociación multiempresa enfrenta inevitablemente el problema de la heterogeneidad de productos y del tipo de mano de obra que se observa al interior del conjunto de empresas que la conforman. Esta realidad, junto a la diferencia de organización que las caracteriza, demuestra la singularidad de cada empresa y proporciona argumentos muy fuertes para que las negociaciones sobre productividad se realicen al interior de cada una de ellas. Además, desde la perspectiva más amplia de lo que es la negociación colectiva, la conveniencia de que las negociaciones tengan lugar al nivel de la empresa se ve reforzada cuando se consideran las múltiples instancias de cooperación que se pueden dar y explotar en su interior³⁶.

La negociación multiempresa, al dar mayor poder de presión a los trabajadores que negocian, debiera permitirles, en promedio, mayores remuneraciones, al menos en el corto plazo. Sin embargo, en la medida en que en muchas de las empresas que negocian conjuntamente se acuerden remuneraciones desvinculadas de

hacen que para muchos trabajadores el componente impositivo sea importante, a pesar de que los sistemas se tornen más eficientes.

³⁵ Además, en el caso de Chile, un argumento adicional para privilegiar la negociación a nivel de la empresa era la orientación general de la economía hacia una mayor independencia en el proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que habría hecho aparecer como poco consecuente un esquema de negociación multiempresa.

³⁶ Otros, como Pencavel (1997), defienden la negociación colectiva a nivel de la empresa por ser ella una buena forma de minimizar el daño y maximizar los beneficios de la actividad sindical.

la evolución de la productividad, habrá efectos negativos en los niveles de empleo y en la eficiencia económica³⁷, y quedarán particularmente perjudicados los sectores menos organizados y pobres de la sociedad, al ver dificultado su acceso a los empleos formales de la economía.

Dentro del marco de la negociación colectiva, el derecho de huelga constituye un factor importante en la determinación de los poderes negociadores de las partes. El grado de poder de las partes no sólo depende de la posibilidad que tienen los trabajadores de declarar la huelga al no llegar a acuerdo en una negociación colectiva, sino que también depende de la regulación específica que tenga la huelga (con o sin la posibilidad de contratar reemplazantes, por tiempo definido o indefinido, etc.). Es decir, la regulación puede ser determinante en los resultados que se tengan en las negociaciones salariales, y por ende en la posibilidad cierta de que estas negociaciones respondan o no a la evolución de la productividad. En particular, la legislación chilena ha tenido cambios significativos en esta materia a través del tiempo; bajo el gobierno militar se le impuso una duración máxima a la huelga y se permitió la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas, y bajo el gobierno del Presidente Aylwin se volvió a la duración indefinida de la huelga y se mantuvo la posibilidad de reemplazar a los huelguistas aunque bajo determinadas condiciones.

Ciertamente, la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas eleva potencialmente el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga. Si su duración no tiene límite máximo, esta imposibilidad de reemplazo permite a los huelguistas el control absoluto de la empresa en dicho período, con lo cual se maximiza la capacidad de daño potencial que una huelga puede ocasionar.

Para precisar un poco más el efecto específico que podrían tener distintas regulaciones de la huelga, cabe tener presente que el salario propuesto en una negociación colectiva por los trabajadores *insiders* —que son aquellos que llevan más de un período en la empresa y que están en posición de capturar parte de la renta asociada a los costos de rotación— debe cumplir tres condiciones para que la sola amenaza de huelga sirva como herramienta de presión³⁸: a) que el salario propuesto sea aceptable para el empleador, siendo el máximo salario aceptable aquel que deja a la empresa con el mismo nivel de utilidades, acogiendo la petición de los trabajadores o rechazándola³⁹; b) que la amenaza de huelga sea creí-

³⁷ Entre otros argumentos que se pueden dar para reforzar este punto cabe señalar que, en países como los nuestros en que un porcentaje importante de la población no cubre adecuadamente sus necesidades básicas, la negociación multi empresas se encuentra más expuesta a una instrumentalización política, lo que puede desvincular aun más estas negociaciones de la evolución de la productividad.

³⁸ Todo esto está desarrollado en A. Lindbeck y D. Snower (1989).

³⁹ Este último es el caso en que la empresa queda sometida a un período de huelga y a las probabilidades de que el conflicto finalmente se resuelva a favor de la postura propia o de los empleados.

ble; y c) que el salario propuesto no sea tan alto como para justificar el despido de trabajadores y su reemplazo permanente.

De esta manera, la imposibilidad de contratar reemplazantes durante la huelga, así como una mayor duración legal de la huelga, afecta directamente la condición de aceptabilidad de la empresa, por lo que en situaciones en que las peticiones de los trabajadores estuvieran efectivamente restringidas por dicha condición, un aumento del salario aceptable mejoraría el poder negociador de los trabajadores. Frente a una mejoría en el poder negociador de los trabajadores, debieran esperarse, *ceteris paribus*, efectos negativos en el empleo futuro, pues aumentaría el valor esperado de los costos salariales, incentivándose así la sustitución de mano de obra y disminuyendo la rentabilidad esperada del factor capital y, por consiguiente, la tasa de inversión futura. Por otra parte, es importante señalar que el efecto final que tendría la imposibilidad de reemplazo temporal de los huelguistas durante la huelga dependerá de una serie de factores que están implícitos en lo que corresponde a las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo permanente de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la empresa, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato o del grupo negociador, posibilidades de financiamiento que tengan los huelguistas, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despido e indemnizaciones, etc.

Finalmente, desde la perspectiva aquí planteada, una huelga indefinida y sin posibilidad de reemplazo podría llegar a traer serias complicaciones en la viabilidad económica de una empresa y podría alejarnos del objetivo de que las remuneraciones guarden relación con la productividad, más aún cuando se considera que en muchos casos puede haber información asimétrica sobre la verdadera posición financiera de la empresa. Luego, si se quiere que la regulación de la negociación colectiva —que incluye a la huelga— sea funcional al objetivo de que la evolución de las remuneraciones guarde relación con la evolución de la productividad, parece a todas luces conveniente la disposición legal que permite el reemplazo temporal de los huelguistas. En este contexto, el hecho de que en la mayor parte del mundo no exista la posibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga no es un argumento que pese mayormente en esta discusión, pues de hecho son muchos los países que quieren moverse en la dirección de avanzada de Chile, y el que no lo hayan hecho se debe más bien a presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en la desregulación y flexibilización en el campo laboral sean particularmente difíciles.

Con relación al tema de los despidos e indemnizaciones se han producido cambios significativos a través del tiempo. El período 1966-1978, en el que regía la llamada Ley de Inamovilidad, ha sido el de mayor inflexibilidad en las decisiones de ajuste de personal de parte de las empresas, pues éstas estaban obligadas a reincorporar a un trabajador a sus labores y a pagarle las remuneraciones del período en que estuvo separado si es que el juzgado —generalmente muy proclive a los trabajadores y vulnerable a la presión política— determinaba injusto el despido. En caso

de que el empleador se negara a reincorporar al trabajador, debía pagarle como mínimo una indemnización de un mes de salario por año de servicio, sin tope respecto al número de años sobre el cual era aplicable este beneficio.

Esta regulación, que perseguía una mayor estabilidad en el empleo, daba un fuerte poder negociador a los *insiders* y resultaba claramente atentatoria a la creación de empleo. Es así como fue modificada sucesivamente a partir de 1978, llegándose en 1981 a una legislación que estableció el despido sin expresión de causa, pero con una indemnización de un mes de salario por año de servicio con un límite máximo de 150 días de remuneración para aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981, y sin tope para los contratados antes de esa fecha. La regulación de 1981 parecía razonable si es que se examina el fin último de las indemnizaciones por despido, cual es el de fortalecer razonablemente la posición negociadora de los trabajadores y el de constituir una fuente de ingresos que permita a los despedidos, y eventuales desempleados, solventar total o parcialmente sus gastos mientras están desempleados⁴⁰. La contingencia de las indemnizaciones hace que las negociaciones de los trabajadores se encuentren fortalecidas, en la medida en que el empleador arriesga el pago de una indemnización cuando no llega a acuerdo y se ve forzado a despedir al trabajador. Asimismo, es importante tener presente que aun cuando el fortalecimiento efectivo del poder negociador de los trabajadores en sus negociaciones colectivas depende de la combinación de regulaciones que se adopten en los distintos campos, cualquier combinación de instrumentos podría tener obstáculos insalvables en caso de coexistir con un sistema que permitiera el despido sin expresión de causa y sin indemnizaciones, ya que esta última posibilidad debilitaría fuertemente la eficacia de estos mecanismos alternativos.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente, como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido por necesidades de la empresa. Otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados los 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

Este incremento en los costos de despido aumenta los costos de rotación del trabajo y se constituye en rentas que pueden ser parcialmente apropiadas por los trabajadores en sus procesos de negociación. Ciertamente, estas reformas en

⁴⁰ La función de ahorro forzoso para la vejez, que fue básicamente la que motivó la creación del sistema de indemnizaciones, carecía al momento de estas reformas de mayor sentido, pues era el sistema previsional de capitalización individual el directamente llamado a desempeñar ese papel.

el campo de los despidos e indemnizaciones deberían traducirse en un mayor poder de negociación de aquellos trabajadores ocupados en el sector formal.

De acuerdo a los modelos del tipo *insider-outsider*⁴¹ los costos de rotación, entre los que se encuentran los costos de despido, juegan un rol muy importante en la dinámica de las negociaciones salariales al interior de una empresa⁴², pues permiten generar rentas económicas a los trabajadores desde el momento en que su empresa está dispuesta a pagar para evitar un determinado nivel de rotación. En forma consistente con este tipo de enfoque, un aumento en el monto de las indemnizaciones, ya sea por un aumento en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se aplican, o por aumento en su monto por años de servicio, implica un aumento en el costo de despido, significando un incremento en el costo de reemplazo de los trabajadores al interior de la empresa. Esta situación se traduce en que los trabajadores verán aumentado el límite máximo de remuneraciones que potencialmente pueden obtener en sus negociaciones, y ven por tanto fortalecido su poder negociador.

De esta manera, era razonable esperar que las modificaciones introducidas en 1990 en el terreno de las indemnizaciones por despido, *ceteris paribus*, tenderían a aumentar el valor presente de los costos salariales y por consiguiente llevarían a una disminución en el ritmo de generación de empleos formales⁴³.

V. RESULTADOS DEL MERCADO LABORAL

Como ya se ha señalado, la experiencia chilena post 1973 abarcó profundas reformas en los más diversos campos del acontecer económico. Se estableció a través del tiempo una estrategia de liberalización de mercados que era consecuente tanto en sus aspectos macro como microeconómicos, y existía la percepción de que la autoridad iba a ser perseverante en su aplicación. Es así como se fueron estableciendo las bases de una estrategia que se hizo creíble y que fomentó significativamente la inversión privada. La única duda que existió durante algún período era si frente al advenimiento de un régimen democrático se iban a mantener o no aspectos esenciales de la nueva estrategia.

Ciertamente, la evolución de los principales indicadores del mercado laboral es consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no el efecto aislado de las reformas más específicas a este mercado. Es decir, los resultados de las reformas en el campo laboral han estado fuertemen-

⁴¹ Véase Lindbeck y Snower (op. cit.).

⁴² A su vez, son importantes para explicar desde una perspectiva microeconómica la existencia de desempleo involuntario.

⁴³ Es difícil cuantificar estos efectos, pues dependen de muchos factores, entre ellos, del diferencial de tasas de descuento entre trabajadores y empleadores, el nivel de los salarios mínimos, las estrategias de rotación de personal adoptadas por los empleadores, etc.

te condicionados a la existencia de un escenario en que además se realizaron el resto de las reformas.

Un aspecto relevante para tomar en cuenta es que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa en los primeros años de la década de los ochenta, por lo que una discusión de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral necesariamente debe hacer esta consideración⁴⁴.

a) Empleo y tasa de desocupación

Al analizar la evolución de los indicadores del mercado del trabajo en Chile durante las últimas cuatro décadas, se observa que el empleo exhibió un período de sostenido crecimiento entre 1960 y 1972, expandiéndose en alrededor de 1,9% promedio anual⁴⁵. Sin embargo, la recesión internacional, la caída en el precio del cobre y las políticas de ajuste implementadas a mediados de los setenta llevaron a que el empleo se contrajera durante el período 1973-1975, provocando un aumento significativo en la tasa de desempleo respecto de los niveles observados en años anteriores. En efecto, después de alcanzar un nivel promedio de 6,0% en la década de los sesenta y de 4,7% durante el período 1971-1973, la tasa de desocupación experimentó un aumento importante a partir de 1975, en forma coincidente con el gran ajuste fiscal, y con el inicio de un conjunto de reformas.

Si bien era esperable que la tasa de desempleo aumentara producto del deterioro del entorno internacional y de las políticas restrictivas implementadas en dicha época, el problema fue que las altas tasas de desempleo se mantuvieron por poco más de una década (1975-1987), e incluso no cedieron significativamente durante el período 1977-1981, a pesar de ser éste un período de alto crecimiento económico y de un verdadero *boom* financiero. En particular, el mayor dinamismo permitió que el empleo creciera a una tasa promedio anual de 3,7% entre 1977 y 1981; sin embargo, este crecimiento del empleo fue acompañado de una expansión de la fuerza de trabajo de 2,8% promedio anual en igual período, situación que sólo permitió que la tasa de desocupación descendiera desde 16,7% en 1976 a 11% en 1981 (Cuadro 3).

⁴⁴ Esto último por cuanto resulta impreciso evaluar el desempeño de una estrategia de desarrollo incluyendo un período como los setenta, en que se partía con tremendos desequilibrios macroeconómicos y en el cual muchas de las reformas estructurales aún no se habían realizado.

⁴⁵ Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron significativamente en el período previo a 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota como consecuencia del desorden político y la ineficiente administración del gobierno de la Unidad Popular.

CUADRO 3
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL EN CHILE: 1960-1997

Año	Empleo (1)	Fuerza de trabajo (1)	Tasa de crecimiento		Tasa de desempleo	
			Empleo %	Fuerza de trabajo (1) %	Observado (2) %	Corregido por EEP (3) %
1960	2.380,2	2.548,5	-	-	6,61	6,61
1961	2.400,4	2.594,4	0,85	1,80	7,48	7,48
1962	2.446,0	2.640,8	1,90	1,79	7,37	7,37
1963	2.499,7	2.687,1	2,19	1,75	6,97	6,97
1964	2.556,5	2.733,3	2,27	1,72	6,47	6,47
1965	2.616,6	2.779,6	2,35	1,69	5,87	5,87
1966	2.668,6	2.825,8	1,99	1,66	5,56	5,56
1967	2.752,7	2.872,1	3,15	1,64	4,16	4,16
1968	2.784,1	2.910,9	1,14	1,35	4,36	4,36
1969	2.797,4	2.943,4	0,48	1,12	4,96	4,96
1970	2.842,0	2.995,6	1,60	1,77	5,90	5,90
1971	2.934,4	3.033,0	3,25	1,25	5,20	5,20
1972	2.987,6	3.065,7	1,81	1,08	4,00	4,00
1973	2.970,5	3.102,7	-0,57	1,21	4,80	4,80
1974	2.861,1	3.133,1	-3,68	0,98	9,10	9,10
1975	2.733,6	3.179,1	-4,46	1,47	15,60	18,00
1976	2.782,0	3.232,2	1,77	1,67	16,70	21,90
1977	2.887,4	3.290,5	3,79	1,80	12,60	18,10
1978	2.994,7	3.446,4	3,71	4,74	14,90	18,90
1979	3.081,5	3.556,3	2,90	3,19	14,20	17,80
1980	3.226,2	3.645,5	4,69	2,51	12,40	17,40
1981	3.336,7	3.719,5	3,43	2,03	11,00	15,50
1982	3.039,4	3.790,5	-8,91	1,91	19,30	25,20
1983	3.120,5	3.950,0	2,67	4,21	18,50	27,00
1984	3.336,1	4.044,5	6,91	2,39	16,20	20,20
1985	3.524,2	4.144,9	5,64	2,48	12,10	15,30
1986	3.709,0	4.242,5	5,24	2,36	12,12	14,02
1987	3.867,3	4.388,9	4,27	3,45	10,93	11,83
1988	4.059,6	4.546,9	4,97	3,60	9,75	9,95
1989	4.293,7	4.696,5	5,77	3,29	7,90	7,90
1990	4.398,8	4.793,5	2,45	2,06	7,76	7,76
1991	4.421,7	4.824,6	0,52	0,65	8,16	8,16
1992	4.643,1	4.973,4	5,01	3,08	6,67	6,67
1993	4.895,0	5.234,6	5,43	5,25	6,54	6,54
1994	4.969,9	5.400,2	1,53	3,16	7,82	7,82
1995	5.018,0	5.438,4	0,97	0,71	7,30	7,30
1996	5.141,5	5.503,6	2,46	1,20	6,35	6,35
1997	5.194,9	5.562,2	1,04	1,06	6,10	6,10

Fuente: (1) Juan Eduardo Coeymans, (2000). Valores a junio de cada año.

(2) 1960-1969: Boletines ODEPLAN (1982). 1970-1985: Cortázar (1997). 1986-1997: Datos Oficiales del INE.

(3) Datos de Jadresic (1986) y para 1986-1988 corregidos por metodología propuesta por él. EEP corresponde al Programa Especial de Empleo Público.

Durante 1982, el empleo cayó alrededor de 9% respecto del nivel alcanzado a mediados de 1981, lo que acompañado de un crecimiento de la fuerza de trabajo en torno a 2% llevó a que la tasa de desocupación se elevara a 19,3% en 1982. A pesar de que en los años siguientes el empleo se recuperó significativamente, las tasas de desempleo no disminuyeron con la rapidez que se esperaba, manteniéndose éstas a niveles de dos dígitos hasta el año 1987. Si consideramos que durante el período posterior a 1975 se encontraban vigentes los programas de empleo especiales PEM y POJH⁴⁶ (este último a partir de 1982), se tiene que los niveles de desempleo efectivos del período —particularmente de algunos años— son en rigor mucho más altos que las cifras oficiales⁴⁷. En particular, los años de recesión 1982 y 1983, en que el producto cayó un 13,4% y un 3,5% respectivamente, las tasas de desempleo corregidas por los programas especiales alcanzaron un 25,2% y un 27% respectivamente, mientras las tasas de desempleo oficiales indicaban que la desocupación alcanzaba a 19,3% en 1982 y 18,5% en 1983 (Cuadro 3).

Las explicaciones que se han dado al alto desempleo de esta época son variadas y de distinta naturaleza, y difieren por cierto al interior de los distintos subperíodos⁴⁸. Algunas enfatizan aspectos referidos al comportamiento de la oferta de trabajo, otras al comportamiento de la demanda, y finalmente están las que destacan la influencia de diversas distorsiones que impedían el correcto funcionamiento del mercado laboral y el *mismatch* de habilidades que se requerían para trabajar en los sectores que se contrajeron *versus* los que se expandieron como consecuencia de los profundos cambios estructurales acaecidos a partir de la mitad de la década de los setenta.

Para poner el tema de las interpretaciones del desempleo en una perspectiva correcta, cabe señalar que las llamadas explicaciones de demanda y de oferta son apropiadas para entender el fenómeno del desempleo —en presencia de problemas de información y/o rigideces—, pero no para explicar su persistencia. En el terreno de la persistencia del desempleo tienen verdadero sentido las hipótesis vinculadas a las distorsiones del mercado laboral y las referidas al problema del *mismatch*.

Entre las explicaciones atribuidas al comportamiento de la oferta, se encuentran, por una parte, aquellas que destacan el crecimiento de la fuerza de trabajo secundaria y la mayor incorporación de jóvenes al mercado del trabajo como consecuencia de un fenómeno demográfico⁴⁹ y, por otra parte, las que plantean que

⁴⁶ Estos programas daban empleo de baja calidad y tenían en buena medida un carácter asistencial.

⁴⁷ Para contabilizar este hecho, se utilizaron ciertas metodologías para corregir las tasas de desempleo abiertas. En lo esencial, estas metodologías reconocían que muchos de los que trabajaban en estos programas especiales, y que se consideraban ocupados, eran, en rigor, desocupados, por la muy baja productividad de sus empleos.

⁴⁸ Una revisión de estas distintas explicaciones se puede ver en Coloma (1987) o en Sapelli (1996).

⁴⁹ Un aspecto relevante de la evolución de la fuerza de trabajo es su significativo aumento desde 1978 hasta la década de los ochenta, lo que confirma que este fenómeno ha sido un factor importante en la explicación del desempleo.

las tasas de desempleo no habrían aumentado en forma tan dramática si se considerara como desempleados a los inactivos con deseos de trabajar⁵⁰. Entre las explicaciones atribuidas a comportamientos de la demanda de trabajo están aquellas que destacan el cambio en la composición del crecimiento económico durante el período —expandiéndose relativamente aquellos sectores que habían tenido históricamente una elasticidad empleo-producto baja—, la fuerte caída en el empleo público, la disminución en la inversión, la adopción de técnicas más intensivas en capital, la caída en los términos de intercambio y el proceso de apertura al exterior⁵¹.

Por otra parte, entre las explicaciones vinculadas a las distorsiones del mercado laboral están aquellas que culpan a la cláusula legal de reajustabilidad de los salarios de acuerdo a la inflación pasada (período 1979-1982), a la existencia de salarios mínimos que habrían sido restrictivos en algunos períodos, a la política de reajustes salariales del sector público que habría afectado al sector privado, etc. Finalmente, en apoyo de la hipótesis del *mismatch*, Sapelli (1996) sostiene que, por un lado, hay evidencia a favor de un importante cambio en precios relativos que llevó a una significativa variación en la estructura de demanda de trabajo y en los salarios relativos y que, por otro lado, hay evidencia de inversiones en capital humano específico (de la empresa), y de lentitud en la traslación de recursos intersectorialmente (en particular, en presencia de una baja tasa de inversión).

En forma complementaria a estas explicaciones, Paredes y Riveros (1993) sostienen que durante el período de las reformas hubo también otros hechos importantes que afectaron a los resultados del mercado laboral, como, por ejemplo: la existencia de objetivos cambiantes en cuanto al nivel que alcanzaría la protección arancelaria (este nivel sólo fue establecido con claridad en 1978); el uso de la política cambiaria como mecanismo de estabilización, lo que creó distorsiones en los precios relativos, y la falta de señales claras que caracterizó a buena parte de la década de los setenta en cuanto a la institucionalidad que regiría el mercado laboral en el futuro.

En general, la tasa de desempleo abierta empezó a caer significativamente a partir de 1987, llegándose a mediados de los noventa a tasas de desempleo que se comparan muy favorablemente en el contexto mundial. En efecto, la tasa de desempleo abierta promedio del período 1980-1997 fue de 10,4% (y la tasa de desempleo corregida fue de 12,3%), mientras que la tasa de desempleo abierta promedio del período 1990-1997 fue de 7,1%.

⁵⁰ Esto último apunta a señalar que el alto desempleo medido se debió en parte a que individuos clasificados como inactivos con deseos de trabajar se convirtieron a partir de un determinado momento en buscadores activos de ocupación.

⁵¹ Este proceso de apertura al exterior significó un cambio importante en los precios relativos, y consiguientemente introdujo los incentivos para reasignar los recursos. Esta situación, en presencia de rigideces de salario y de costos de ajuste (problemas de movilidad, capital humano específico, etc.), provocó problemas de desempleo.

En relación al empleo, éste, luego de registrar una tasa de crecimiento (geométrica) promedio anual de 1,2% entre 1973 y 1980⁵², creció a una tasa promedio anual (geométrica) de 2,8% durante el período 1980-1997⁵³, y de 2,4% durante el período 1990-1997. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por su parte, se redujo desde un 2,5% promedio anual en el período 1980-1997 a un 2,2% promedio anual en el período 1990-1997. (Cuadro 4)

De esta manera, las tasas de crecimiento del empleo posteriores a los ochenta se comparan muy favorablemente con el 1,8% de la década de los sesenta (1960-1970), período en que imperaba un modelo económico totalmente distinto, basado en esquemas de sustitución de importaciones y de activa participación del Estado en el devenir económico.

En cuanto al empleo sectorial, el sector más importante —a junio de 1997— en términos de generación de empleos era el de servicios comunales, sociales y personales (que incluye empleados públicos y municipales, servicio doméstico en los hogares, servicios privados personales, etc.) con un 26,2% en la ocupación total, siguiendo en importancia relativa el sector comercio (17,9%) y el sector industria (16,4%). El sector que más ha crecido proporcionalmente —desde junio de 1986⁵⁴ hasta junio de 1997— ha sido el de la construcción, seguido por los sectores de servicios financieros, transporte y comunicaciones, e industria. Por otra parte, los sectores que más han decrecido proporcionalmente en este período son los de agricultura, caza y pesca, servicios comunales, sociales y personales, y minas y canteras. En cuanto a la división transable-no transable, el mayor crecimiento del empleo ha tendido a concentrarse en sectores no transables, lo que es coherente con la caída en el tipo de cambio real de este período, y con la correspondiente evolución del PIB sectorial.

Cabe señalar que Paredes y Riveros (1993) sostienen que el dinamismo del empleo que ha caracterizado a la economía chilena a partir de la década de los ochenta se explicaría en gran medida por los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979. En particular, estos cambios institucionales habrían incrementado en forma significativa tanto la elasticidad empleo-producto como la elasticidad costo laboral-empleo imperante en el período posterior a 1979.

Los resultados obtenidos por Paredes y Riveros⁵⁵ irían en la dirección esperada, pues encuentran diferencias estadísticamente significativas en las elasti-

⁵² Período que coincide con grandes ajustes económicos e implementación de las reformas.

⁵³ El período 1980-1997 es interesante de analizar porque incluye un ciclo económico completo.

⁵⁴ El marco muestral que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INE) para su encuesta de empleo experimentó un cambio drástico en 1985, con significativas repercusiones en la descomposición sectorial del empleo, motivo por el cual se analiza la evolución sectorial a partir de 1986.

⁵⁵ Paredes y Riveros estiman una demanda de trabajo agregada y una demanda de trabajo para el sector manufacturero para el período 1974.1-1988.1, y separan entre el período pre y post 1979, para testear un cambio estructural en 1979, debido al nuevo esquema institucional asociado a la dictación de la ley laboral.

CUADRO 4
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
(En porcentajes)

	Años	Promedio geométrico	Desviación estándar	Crecimiento de tendencia
Salario real	1980-1997	2,09	4,68	2,01
	1990-1997	4,41	1,47	4,49
Productividad media	1980-1997	2,28	4,09	2,35
	1990-1997	5,72	2,89	5,36
PIB	1980-1997	5,36	5,80	5,74
	1990-1997	7,73	2,68	7,94
Fuerza laboral	1980-1997	2,52	1,22	2,66
	1990-1997	2,15	1,60	2,38
Empleo	1980-1997	2,84	3,53	3,40
	1990-1997	2,41	1,86	2,58

Fuente: Instituto Nacional de Estadística; Banco Central de Chile.

ciudades pre y post 1979, indicando la presencia de un cambio estructural en la demanda de trabajo hacia fines de los setenta. En particular, encuentran que después de 1979 un crecimiento del 1% en el producto geográfico bruto se asocia con un incremento del empleo de 0,75%, mientras este incremento del empleo habría sido de sólo 0,25% en el período previo a 1979. Asimismo, en el período posterior a 1979, la elasticidad empleo-costos del trabajo alcanza un valor de -0,33⁵⁶, mientras que antes de 1979 dicho valor era estadísticamente no distinto de cero⁵⁷.

La evidencia encontrada por este estudio permitiría sostener que el esquema laboral actual tendría claras ventajas en su capacidad de generación de empleos respecto al esquema imperante previo a la reforma laboral de 1979. Asimismo, la evidencia econométrica de Paredes y Riveros (1993) sugeriría que hoy en día la adopción de regulaciones que desvinculen la determinación de los salarios de la

⁵⁶ Esta elasticidad se estaría refiriendo sólo al efecto sustitución, pues la regresión está controlando al mismo tiempo por el tamaño del producto.

⁵⁷ De igual forma, los resultados en el sector manufacturero confirman que para el período posterior a 1979 la elasticidad empleo-producto aumenta de 0,38 a 1,24, y la elasticidad empleo-costos del trabajo pasa de 0 a -0,16.

evolución de la productividad tendría mayores efectos negativos en el empleo que los que había en el pasado, pues la demanda de trabajo se habría hecho más elástica a los costos salariales.

No obstante lo anterior, es importante tener cautela con respecto a las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos por Paredes y Riveros (1993). En particular, los resultados del estudio indicarían la presencia de un cambio estructural hacia fines de los setenta; sin embargo, es necesario mencionar que los tests estadísticos realizados en el estudio no son suficientemente poderosos como para concluir y constituir una evidencia robusta de la existencia de un quiebre estructural durante dicho período⁵⁸. Por otra parte, un punto no menor de la metodología estadística utilizada por Paredes y Riveros (1993) para probar la presencia de este cambio estructural es que ella no permite diferenciar si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979, o fue producto del marco económico que se vivía en ese momento o una consecuencia de las distintas reformas que empezaron a aplicarse desde mediados de los setenta y que hacia fines de los setenta comenzaron a mostrar resultados.

En tanto, Meller y Labán (1986) encuentran que alrededor del período 1981-1982 se habría producido un claro quiebre estructural en la demanda de trabajo de la economía chilena. Mediante la aplicación de la técnica estadística del filtro de Kalman, los autores obtuvieron elasticidades variables para la demanda de trabajo en el período 1974-1985. En particular, el estudio encuentra que la elasticidad empleo-producto es bastante estable durante el período 1974-1981, ubicándose ésta en alrededor de 0,56 durante dicho período; sin embargo, en el período posterior (1982-1985), esta elasticidad habría sido mayor pero altamente inestable. De igual forma, la elasticidad empleo-costo de la mano de obra habría sido altamente inestable durante gran parte del período analizado, mostrando un valor levemente negativo (-0,02) durante los años 1974-1977, un valor positivo y muy bajo durante los tres años siguientes, para posteriormente mostrar de nuevo una elasticidad negativa que fluctuó en torno a -0,09 en el período 1982-1985.

Si bien la técnica utilizada por Meller y Labán (1986) para testear la presencia de un quiebre estructural en la demanda de trabajo es superior a la utilizada en el estudio de Paredes y Riveros (1993), ésta tampoco permitiría distinguir si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron en el mercado laboral hacia fines de los setenta o a fenómenos asociados a la recesión que se iniciaba. En particular, Meller y Labán (1986) sostuvieron finalmente que la inestabilidad de las elasticidades en el período post 1982 se podría interpretar como

⁵⁸ La metodología utilizada consiste en verificar la significancia estadística de una variable *dummy* con valor 1 para el período pre 1979 y valor cero para las observaciones post 1979. Además, se verifica la significancia estadística de variables que miden la interacción entre esta variable *dummy* con el producto y el costo laboral. Después de encontrar que todas estas variables son estadísticamente significativas, Paredes y Riveros concluyen que la demanda por trabajo habría experimentado un cambio estructural en 1979.

“el predominio de un comportamiento aleatorio de los agentes económicos en un contexto en el cual no hay una percepción de la extensión que puede llegar a tener la recesión que se inicia en 1982, combinado a una pérdida de credibilidad en la política económica de las autoridades”⁵⁹.

En definitiva, la evidencia no permitiría distinguir si el quiebre estructural que se produjo en el mercado laboral con posterioridad a 1980 fue producto de las políticas estructurales que se implementaron en la economía chilena —y en dicho mercado en particular—, o una consecuencia del desequilibrio económico generalizado a que se vieron expuestos todos los mercados durante esos años de fuerte contracción económica.

b) Salarios y negociación colectiva

De acuerdo al índice de salarios calculado por el Instituto Nacional de Estadística, los salarios reales promedio de la economía tuvieron un fuerte incremento en el período 1975-1981, para posteriormente exhibir una caída que sólo se revirtió a partir de los últimos años de los ochenta. En efecto, luego de alcanzar en 1975 el nivel más bajo observado durante todo el período post 1973, los salarios reales iniciaron un proceso de recuperación que se prolongó hasta 1981 y que acumuló un crecimiento cercano al 74%. A pesar de este sostenido crecimiento real, el nivel alcanzado en 1981 sólo permitió recuperar el nivel promedio exhibido en 1970. En los años siguientes, los salarios reales cayeron significativamente como consecuencia de la recesión de los años 1982-1983, caída que en 1983 alcanzó a más de 10%.

Posteriormente, y junto con la recuperación económica que exhibió la economía chilena a partir de mediados de los ochenta, los salarios reales crecieron sostenidamente, no sólo recuperándose las caídas exhibidas durante la primera mitad de los ochenta sino que superando en más de 30% en 1997 los niveles observados en 1981. En términos más precisos, la tasa de crecimiento promedio anual (geométrica) de los salarios reales fue de 2,1% durante el período 1980-1997, con una desviación estándar de 4,7% y un crecimiento de tendencia de 2,0%. Asimismo, en los noventa (1990-1997), la tasa de crecimiento anual promedio de los salarios reales fue de 4,4%, con una desviación estándar de 1,5% y un crecimiento de tendencia de 4,5%, llegando en 1997 a salarios reales un 42% superiores a los registrados en 1980.

Entre las explicaciones que se han dado a la evolución de los salarios reales a través del tiempo, está la de Jadresic (1989), que sostiene que la evidencia es concordante con una estrecha relación entre la productividad y los salarios en el largo plazo, aunque se reconocen fluctuaciones significativas en dicha relación en el corto plazo. En particular, Jadresic sostiene que el pobre desempeño de los sa-

⁵⁹ Meller y Labán (1986), página 21.

larios reales entre 1970 y 1988 tiene como principal contrapartida el estancamiento de la productividad ocurrido durante dicho período, fenómeno que estaría relacionado particularmente con las caídas en las tasas de inversión desde 1972 en adelante⁶⁰.

La tesis planteada por Jadresic (1989) está razonablemente respaldada por la información presentada en el Cuadro 4⁶¹. De acuerdo a la evidencia del período 1980-1997, la evolución de la productividad media del trabajo y la de los salarios reales estarían estrechamente relacionadas. En efecto, la tasa anual promedio de crecimiento de la productividad alcanzó a 2,3% durante el período 1980-1997 mientras la de los salarios alcanzó a 2,1% en igual período. De igual forma, el mayor crecimiento observado en los salarios reales en el período 1990-1997, de 4,4% promedio anual, también se vio acompañado de un incremento en la tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo, de 5,7% promedio anual en igual período.

Por otra parte, Coeymans (1989), en un estudio del período 1962-1982, concluye que dadas las magnitudes de la tasa de inflación en Chile, los cambios en esta variable han jugado un rol crucial en la determinación de la trayectoria de los salarios reales de corto plazo. En particular, las aceleraciones de inflación durante el período llevaron a caídas de salarios reales y viceversa. Sin embargo, para un análisis de más largo plazo, Coeymans destaca la significancia estadística de la tasa de desempleo en la determinación de los salarios reales. Por el contrario, Cortázar (1983) sostiene que la evolución de los salarios reales entre 1964-1981, excluyendo al sector agrícola, habría estado determinada por el marco institucional, en el que la política oficial de reajustes nominales de salarios jugó un papel crucial; según Cortázar, la tasa de desempleo no era importante en la explicación de la evolución de los salarios reales, resultado este último que se opone a los que posteriormente encontrara Coeymans (1989).

Una fuente alternativa de información acerca de la evolución de los salarios se puede encontrar a partir de la información que surge de los resultados de las negociaciones colectivas. Esta información sólo está disponible desde 1985, por lo cual su utilización está más limitada. Sin embargo, ella ofrece ventajas respecto de los salarios publicados por el INE, por cuanto estos últimos expresan el promedio de los resultados de muchas negociaciones colectivas realizadas —al menos— a lo largo de los dos últimos años⁶²; en cambio los resultados de las negociaciones colectivas expresan lo que está ocurriendo en cada momento del tiempo en materia salarial, captando así de mucho mejor manera la situación real

⁶⁰ Asimismo, reconoce que el pobre desempeño de los salarios reales estuvo influenciado por el *shock* negativo de precios relativos de 1975 (*shock* negativo de términos de intercambio, fuerte devaluación real, etc.).

⁶¹ Aunque en dicho cuadro se presenta la productividad media y no la marginal, que es lo que en rigor se requeriría analizar para juzgar lo ocurrido con los salarios reales.

⁶² La duración mínima de un contrato colectivo es de dos años.

de las empresas y sus expectativas al momento de la negociación. En particular, los resultados salariales de una negociación colectiva se manifiestan a través de: i) la variación real del salario que se negocia a partir del primer mes de vigencia del instrumento colectivo, ii) el porcentaje de reajustabilidad durante la vigencia del contrato colectivo, y iii) el período de reajustabilidad al interior del mismo contrato.

Un aspecto importante de la base de datos del período 1985-1997 es la existencia masiva de cláusulas de reajustabilidad en los contratos colectivos, como también la alta concentración de casos en un punto específico: variación real inicial de 0, porcentaje de reajustabilidad de 100% y mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes. Esta concentración es realmente significativa a través del tiempo en lo que se refiere al porcentaje de reajustabilidad de 100% y en lo de la mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes⁶³.

Con base en la información del período 1986-1998, se observa que en el universo de las negociaciones colectivas, el porcentaje de reajustabilidad al interior de los distintos contratos se ha mantenido en promedio en torno al 100% del IPC, y esto también es válido cuando se mira separadamente a los distintos sectores. En tanto, el período de reajustabilidad promedio ha estado en torno a los 6 meses para el conjunto de sectores, aunque se observa una variabilidad significativa entre los distintos sectores económicos. En términos de promedios de todos los sectores económicos, la mayor variación del salario real inicial del período se observa en los años 1989 y 1990 (4,06% y 3,78%, respectivamente), y desde ahí en adelante las variaciones salariales han ido cayendo hasta alcanzar un 0,97% en 1998. En cada año hay una gran variabilidad de resultados al interior de los distintos sectores, y en términos de todo el período, los sectores que presentan mayores variaciones reales iniciales son los de servicios comunales y el de agricultura y pesca, mientras el sector de minería es el que presenta la menor variación real inicial (Cuadro 5).

Por otra parte, Coloma y Maturana (1996), utilizando una base de datos que incluye la totalidad de las negociaciones colectivas del período 1985-1991, estiman un modelo recursivo que considera que lo primero que se negocia es el período de reajustabilidad; lo segundo, el porcentaje de reajustabilidad; y lo último, la variación del salario real inicial, de forma tal que las dos primeras variables se consideran como exógenas al momento de determinar la variación del salario real inicial. Los principales resultados obtenidos por Coloma y Maturana⁶⁴ fueron: i) que el período de reajustabilidad está determinado básicamente por el período vigente entre las partes al momento de negociar; ii) que en la explicación del porcentaje de reajustabilidad resultan muy significativas variables macroeconómicas, como la

⁶³ Esto se puede ver en Coloma y Maturana (1996) para el período 1985-1990.

⁶⁴ Deben ser interpretados con cautela, por cuanto es posible que el modelo utilizado esté mal especificado.

CUADRO 5
 REAJUSTE INICIAL PROMEDIO DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS: PERÍODO 1986-1998
 (Porcentaje real)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura, Caza y Pesca	0,47	1,01	1,54	5,27	5,61	2,44	2,85	3,22	1,79	2,75	3,11	1,84	1,50
Explotación de Minas	0,47	0,28	0,67	2,93	4,63	0,51	0,88	0,71	0,75	0,58	1,77	0,90	0,52
Industria Manufacturera	0,84	1,72	2,70	4,68	4,48	3,31	3,12	2,73	1,90	1,90	1,71	2,00	1,35
Electricidad, Gas y Agua	1,11	2,47	1,93	3,47	4,75	2,25	1,07	1,11	0,56	0,75	1,04	1,79	0,53
Construcción	-0,22	-0,30	0,15	4,47	0,49	2,47	2,56	2,49	3,61	1,41	1,62	1,22	0,03
Comercio	0,46	1,75	1,80	3,16	2,69	2,49	3,24	2,64	0,71	1,63	0,82	1,27	0,77
Transportes y													
Comunicaciones	2,67	0,40	1,78	2,67	4,79	0,74	2,01	0,83	1,86	1,15	1,77	0,82	0,78
Instituciones Financieras	0,25	2,89	0,38	6,00	1,68	1,88	1,85	1,10	1,57	0,48	0,33	0,80	0,21
Servicios a Empresas	-1,65	-2,26	0,29	6,84	5,70	1,04	2,77	1,31	0,77	1,01	1,17	1,52	0,38
Servicios Comunales													
y Personales	-0,66	-2,53	1,03	3,45	3,21	3,11	2,64	4,16	2,39	2,76	1,96	1,62	1,73
Promedio Ponderado													
Total	0,74	1,06	1,82	4,06	3,78	2,20	2,59	2,25	1,64	1,67	1,44	1,57	0,97

Fuente: Dirección del Trabajo.

tasa de desempleo global y el PIB sectorial, y en un grado algo menor, el cambio en el período de reajustabilidad que se haya acordado en la fase previa de la negociación; y iii) que en la explicación de la variación real inicial que se negocia resultaron muy significativas las variables macroeconómicas como la tasa de desempleo agregada y el producto geográfico bruto, variables del tipo *spillover* referidas al promedio simple de las variaciones reales de salarios de otras negociaciones en el mismo sector económico a tres dígitos CIU, y variables más atingentes a la empresa que negocia, tales como la rentabilidad del capital, el porcentaje de reajustabilidad y la variación en el período de reajustabilidad previamente negociado.

c) Grado de sindicalización y huelgas

La información del Cuadro 6 indica que el grado de sindicalización de la economía chilena en el período posterior a 1980 ha disminuido notoriamente respecto al exhibido en el período 1970-1973. En efecto, durante los primeros años de los setenta se observó un fuerte aumento en la proporción de afiliados a sindicatos sobre el total de asalariados, pasando de una tasa del 45% en 1970 a una de más de 65% en 1973. Posteriormente, con la reiniciación de la actividad sindical

NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y AFILIACIÓN SINDICAL EN CHILE:

1970-1997

Año	Número de sindicatos	Trabajadores sindicalizados	Trabajadores por sindicato (Promedio)	Crecimiento trabajadores sindicalizados	Trab. sindical./ Trab. totales (Porcentaje)	Trab. cubiertos por acuerdos colectivos	Trab. cubiertos/ Trab. totales (Porcentaje)
1970*	4.758	628.396	132	-	44,9	316.280	22,6
1971*	5.401	789.621	146	25,7	54,7	411.999	28,5
1972*	6.326	883.188	140	11,8	60,6	396.792	27,2
1973*	6.692	939.319	140	6,4	65,6	n.d.	n.d.
1980	4.597	386.910	84	-	20,6	265.633	14,2
1981	3.977	395.951	100	2,3	19,6	335.409	16,6
1982	4.048	347.470	86	-12,2	20,2	264.480	15,4
1983	4.401	320.903	73	-7,6	19,3	224.435	13,5
1984	4.714	343.329	73	7,0	18,7	228.739	12,5
1985	4.994	360.963	72	5,1	18,3	232.224	11,8
1986	5.391	386.987	72	7,2	18,2	262.144	12,3
1987	5.883	422.302	72	9,1	18,7	269.563	12,0
1988	6.446	446.194	69	5,7	18,2	282.256	11,5
1989	7.118	507.616	71	13,8	19,2	350.152	13,2
1990	8.861	606.812	68	19,5	22,3	406.195	14,9
1991	9.859	701.355	71	15,6	25,5	436.941	15,9
1992	10.758	723.496	67	3,2	25,0	508.663	17,6
1993	11.389	684.361	60	-5,4	22,1	513.017	16,6
1994	12.109	661.966	55	-3,3	21,4	532.338	17,2
1995	12.175	637.570	52	-3,7	19,2	436.848	13,2
1996	13.258	655.597	49	2,8	19,0	435.748	12,6
1997**	13.402	747.390	56	14,0	21,8	417.915***	12,2***

* Años con la antigua ley laboral.

** Dato a junio.

*** Dato del año.

Fuentes: R. Cortázar (1997); Dirección Nacional del Trabajo.

CUADRO 7
 NÚMERO TOTAL DE HUELGAS POR AÑO, CLASIFICADAS POR SECTOR
 LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
 (Años 1961-1995)

Año	Nivel empresa en sector privado			Varios empleadores(2)	Instituciones del sector público	Sector municipal y empresas del Estado		Paros generales	Total general
	Legal	Ilegal	Total	Total	Ilegales (3)	Legal	Ilegales	ilegales	
1961	430	405	835		128			10	973
1962	82	326	408		84			68	560
1963	89	444	533		220			27	780
1964	64	330	394		217			65	676
1965	134	638	772		214			40	1.026
1966	121	592	713		91			24	828
1967	1.240	894	2.134		244			86	2.464
1968	210	642	852		201			71	1.124
1969	240	791	1.031		314			10	1.355
1970	179	951	1.130		498			225	1.853
1971(1)	178	1.835	2.013		365			312	2.690
1972(1)	118	2.065	2.183		516			338	3.037
1973(1)	24	1.385	1.409		426			395	2.230
1974-78(4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	38	0	38	0	0	0	0	0	38
1980	50	0	50	0	0	2	0	0	52
1981	76	0	76	0	0	6	0	0	82
1982	11	0	11	0	0	0	0	0	11
1983	39	1	40	0	0	0	0	0	40
1984	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1985	40	0	40	0	0	0	0	0	40
1986	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1987	104	6	110	1	11	1	1	0	124
1988	91	9	100	6	7	0	0	0	113
1989	108	15	123	4	11	4	6	1	149
1990	166	83	249	9	17	1	45	0	321
1991	198	30	228	4	7	6	31	0	276
1992	240	33	273	9	9	3	23	0	317
1993	201	42	243	14	22	2	30	0	311
1994	187	87	274	21	24	1	58	0	378
1995	159	79	238	7	20	4	28	0	297

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas), que sólo existió en estos años.

(2) Corresponden al total de huelgas legales e ilegales que afectan a varios empleadores, como por ejemplo, las realizadas por trabajadores de la locomoción colectiva particular organizados en sindicatos interempresa. Con anterioridad a 1974 la separación entre un empleador y varios empleadores no está disponible.

(3) La separación del sector público entre instituciones, sector municipal y empresas del Estado sólo está disponible desde 1979.

(4) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

CUADRO 8
NÚMERO TOTAL DE DÍAS HOMBRE CLASIFICADOS POR SECTOR, LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
(Años 1961-1995)

Año	Número total de días hombre: De trabajo perdidos en huelgas por año	Número total de trabajadores involucrados en huelgas por año
1961	2.125.346	257.208
1962	1.212.823	182.013
1963	1.648.249	323.172
1964	1.631.117	356.375
1965	2.089.989	332.484
1966	1.078.100	156.927
1967	2.252.478	460.906
1968	3.718.248	288.736
1969	1.867.455	525.122
1970	421.110	1.860.662
1971(1)	1.647.383	329.925
1972(1)	2.138.217	440.298
1973(1)	6.932.340	920.737
1974-78(2)	-	-
1979	121.209	10.895
1980	555.427	18.256
1981	618.509	24.504
1982	29.268	1.070
1983	127.592	5.605
1984	43.523	3.685
1985	50.203	4.468
1986	58.654	3.816
1987	144.902	33.642
1988	180.480	32.568
1989	504.302	155.441
1990	319.802	82.438
1991	1.093.861	359.905
1992	435.710	113.658
1993	545.499	108.222
1994	450.039	113.270
1995	769.642	423.647

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas).

(2) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

en 1979, esta tasa no ha sobrepasado el 25,5% durante el período 1980-1997, llegando en 1997 a niveles cercanos a 22%.

Entre las razones que podrían explicar esta significativa caída en la tasa de sindicalización se encuentra el hecho de que en la época pre 1973 la afiliación sindical era obligatoria para los trabajadores de aquellas empresas en que se había resuelto la formación de un sindicato, y también el hecho de que sólo se podía negociar colectivamente por intermedio de un sindicato. Esta situación, como ya se ha señalado, cambió significativamente durante el gobierno militar, pues en él se consagró la libertad de afiliación, la coexistencia de varios sindicatos en una empresa, y se permitió la posibilidad de negociar colectivamente no sólo a los sindicatos, sino que también a grupos negociadores que se formaran para tal efecto al interior de la empresa —respetando, desde luego, ciertos quórum mínimos. De esta manera, los sindicatos perdieron derechos exclusivos y dejaron de tener trabajadores cautivos, todo lo cual conduce naturalmente a una menor afiliación⁶⁵.

En igual sentido, pero en forma menos dramática en relación a lo ocurrido con el grado de sindicalización, el número de trabajadores directamente cubiertos por negociaciones colectivas ha tendido a disminuir significativamente durante el período de análisis. En efecto, la proporción de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas sobre el total de asalariados ha pasado de una tasa promedio cercana a 25% durante el período 1970-1972 a un promedio de 15% durante el período 1990-1997, observándose además una tendencia decreciente desde 1994 en adelante⁶⁶.

Por otra parte, las modificaciones en las leyes laborales también han traído cambios en el tema de la huelga. En efecto, la información de los Cuadros 7 y 8 indica la existencia de un brusco cambio entre lo que ocurría hasta 1973 y lo que empezó a ocurrir después de 1979 con la nueva regulación laboral del gobierno militar. En particular, el número total de huelgas, así como el número de trabajadores involucrados y el total de días hombre de trabajo perdidos, eran sustancialmente mayores en el período pre 1973. Asimismo, en dicha etapa predominaban de modo notorio las huelgas ilegales por sobre las legales, a la inversa de lo que ha ocurrido desde 1979 en adelante.

Por otro lado, el período post 1979 tiene dos etapas bien marcadas, la anterior y la posterior al año 1990, que fue el año en que asumió el primer gobierno democrático tras el gobierno militar. En efecto, hay un aumento significativo de la actividad huelguística a partir de 1990, la que se manifiesta de manera importante en el aumento de las huelgas ilegales, tanto en el sector público como

⁶⁵ Además, el menor grado de afiliación sindical es una tendencia que se observa en buena parte de los países desarrollados. Una breve discusión sobre este hecho y algunas explicaciones se pueden ver en *The Economist*, semana del 1-7 julio 1995.

⁶⁶ En todo este análisis de las cifras hay que tener presente que el número de trabajadores directamente cubiertos por los acuerdos colectivos es significativamente menor que el de aquellos que se ven efectivamente afectados por ellos, pues es muy común extender los beneficios de un contrato a trabajadores que no negociaron.

privado, y luego de un período en que éstas eran prácticamente insignificantes. El número de huelgas y de trabajadores involucrados en ellas es muy superior para el período posterior a 1990, y el del total de días-hombre perdidos también es superior, aunque en menor medida debido al número de días perdidos relativamente alto que se aprecia en los años 1980, 1981 y 1989.

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En septiembre de 1973, el sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron de manera significativa en el período previo a septiembre de 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota a no mediar la intervención militar de septiembre de 1973. La situación se había hecho claramente insostenible.

De este modo, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta éstas se comenzaron a implementar. Ellas incluían: una reforma fiscal profunda destinada a cerrar el tremendo déficit heredado y a perfilar un rol subsidiario para el Estado; una amplia apertura comercial seguida de una apertura financiera; y una desregulación generalizada de mercados, que alcanzó también a los mercados de factores (trabajo y capital). Estas reformas se llevaron a cabo simultáneamente con un programa de estabilización aplicado para obtener una drástica reducción de la alta inflación experimentada durante el período 1973-1975.

El corazón de las reformas apuntaba a revitalizar pilares de una economía de mercado como la libertad de precios, la apertura de mercados, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la libertad de emprender y de elegir, etc. A través del tiempo se fue creando la convicción de que sólo de esta manera se iba a lograr un verdadero desarrollo de la empresa privada y se iba a asegurar así que el país se enfilara por la senda del crecimiento económico y de una mayor prosperidad.

La desregulación y flexibilización del mercado del trabajo eran consideradas como piezas fundamentales en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se realizaron en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados —e involucrados en todo el proceso de

lucha anterior y posterior al pronunciamiento militar— y los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus “derechos adquiridos”.

Las distintas reformas implementadas en Chile después de 1973 en el campo laboral eran concordantes con el objetivo de la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. Se perseguía que el mercado laboral fuera funcional a esa tarea. En cuanto a la política salarial, se fue separando totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, y éste sólo mantuvo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque la política tras la fijación de los mismos era la de acordar salarios lo menos distorsionadores posibles encaminados a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

En lo que se refiere al tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud, que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, para así minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado, para introducir una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

En cuanto a las reformas a las leyes laborales, la orientación central era la de permitir un mercado laboral más flexible, que mejorara el ejercicio de la libertad de los trabajadores, y que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos, pues era evidente que las regulaciones que hasta ese momento existían no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados.

Es así como, en primer término, los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales que gozaban algunos grupos con poder de presión, y que junto con llevar a soluciones ineficientes perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y, por último, a los propios consumidores. Luego se introdujeron las modificaciones relativas a las normas de sindicalización, a la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y la de los procedimientos de despido e indemnizaciones, las que más que nada iban en la dirección de obtener mercados más competitivos en que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no en función de los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En este proceso resultaron fundamentales las reformas que circunscribieron la negociación colectiva al ámbito de la empresa y las que limitaron la capacidad de daño que podía provocar una huelga.

La estrategia de desarrollo seguida por Chile sugería claramente que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo en forma paulatina en el tiempo por medio de los aumentos en su productividad, y que

las redistribuciones de ingreso debían obtenerse con una política social focalizada y no a través de las negociaciones salariales.

Las reformas que se realizaron a partir de 1979 fueron, sin duda, en la dirección correcta, aunque siempre se puede discutir si fueron demasiado extremas o no, considerando que el objetivo de eficiencia económica no puede ser un objetivo irrestricto en la regulación de las relaciones de trabajo. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que se pueden considerar moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión de los trabajadores, pero lograron mantener la esencia de un sistema flexible y funcional al desarrollo de la empresa privada y a la creación de empleos. Distinto sería el juicio si es que se llegara a aprobar, en algún momento, un paquete de reformas laborales que se encuentra en el Congreso desde 1995, y que en su esencia establece la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga, y una negociación obligatoria para el empleador con sindicatos interempresa y con sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, pues en ese caso se estaría volviendo a rigidizar peligrosamente el mercado del trabajo y se estaría dando una señal muy inquietante a la inversión privada⁶⁷.

Los resultados de la experiencia chilena son, en términos globales, muy positivos. En lo que se refiere a los principales indicadores del mercado laboral, es cierto que hubo largos períodos en que el nivel de desempleo fue altísimo y que los salarios reales del año 1970 recién vinieron a recuperarse el año 1981; sin embargo, al margen de problemas coyunturales que puedan haber incidido, el análisis de dichos resultados no puede ignorar la profundidad de la crisis que antecedió al proceso de reformas —que en una de sus manifestaciones significó una caída de los salarios reales en 1973 a la mitad de lo que eran en 1970—, ni tampoco el hecho de que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa y coherente en los primeros años de la década de los ochenta —hay que recordar también que durante 1975 hubo una brutal caída en el precio del cobre. En otras palabras, si bien es cierto que durante los primeros años del gobierno militar se debió soportar un costo social elevado en términos de alto desempleo y bajos salarios, la responsabilidad de dicha situación no puede atribuirse en exclusividad —ni mucho menos— al proceso de implementación de las reformas.

No obstante lo anterior, el balance general de la evolución de la economía chilena desde la década de los ochenta hasta nuestros días ha sido muy satisfactorio. La capacidad de recuperación que mostró la economía para salir de la recesión de los años 1982 y 1983, y para enfilarse por la senda del desarrollo, ha sido bastante notable. La evidencia indicaría que el mejoramiento observado en los indicadores laborales sería, en lo fundamental, consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no del efecto aislado de las reformas más específicas que se realizaron en el mercado laboral.

⁶⁷ Detalles de este proyecto de reformas y un análisis del mismo se pueden ver en Coloma (1995).

A pesar de los avances logrados por la economía chilena en materia de crecimiento, inflación, salarios reales, empleo y tasa de desocupación durante los últimos quince años, en el plano social los resultados han sido mixtos. En particular, el escenario de estabilidad macroeconómica, en conjunto con políticas sociales específicas, ha permitido avances significativos en los índices de pobreza y de otros indicadores sociales durante este período; sin embargo, estos avances no se han visto acompañados por mejoras en la distribución del ingreso. En efecto, mientras el porcentaje de la población que se encontraría por debajo de la línea de pobreza ha disminuido desde un 44,6% en 1987 a algo por encima de 24% en 1996, e indicadores sociales como la mortalidad infantil han seguido mejorando, la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente estable durante los últimos diez años (de acuerdo a la encuesta CASEN 1996). En principio, los resultados mostrados a nivel país por la encuesta CASEN permitirían sostener que las reformas estructurales introducidas en la economía —entre las que se cuentan las referentes al mercado laboral y al sistema previsional— no habrían podido generar cambios significativos en los indicadores de desigualdad.

Una conclusión similar se deriva de la evidencia mostrada por Beyer, Rojas y Vergara (1999) sobre la distribución del ingreso de los hogares del Gran Santiago en el período 1960-1996. La evidencia mostrada por este estudio indicaría que los cambios en la distribución del ingreso en el Gran Santiago no han sido sustanciales durante los últimos 30 ó 40 años⁶⁸, y muestran indicadores de desigualdad en 1996 peores que los exhibidos en 1960 pero relativamente mejores que los observados a mediados y fines de los ochenta. En particular, para el año 1996, se estima que el 40% de los hogares de menores ingresos del Gran Santiago reciben alrededor del 13,5% del ingreso nacional, mientras el 20% de los hogares de mayores ingresos reciben el 53% del ingreso total. En una perspectiva histórica, este patrón de desigualdad no ha cambiado mucho, más aún, de acuerdo a tres indicadores⁶⁹ que se presentan en el Cuadro N° 9, los autores recién citados sostienen que la situación ha tendido a empeorar respecto de la de los años 1960 y 1970. En efecto, el coeficiente de Gini ha aumentado desde alrededor de 0,39 en 1960 a algo menos de 0,47 en 1996, mientras la participación del ingreso nacional que reciben los hogares de mayores ingresos ha evolucionado desde 7,3 veces la par-

⁶⁸ El estudio utiliza la información proveniente de las encuestas de ingresos de hogares del Gran Santiago del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el período comprendido entre 1960 y 1996. Al igual que otros estudios realizados en Chile, estos autores midieron la distribución del ingreso a nivel de hogares.

⁶⁹ Beyer, Rojas y Vergara (1999) consideran los siguientes tres indicadores: i) el coeficiente de Gini que mide, aproximadamente, cuán lejos está la distribución efectiva de una distribución uniforme, y toma valores entre 0 y 1, correspondiendo el cero a una situación donde la participación de todos los quintiles es la misma. Por lo tanto, mientras mayor es el coeficiente de Gini, mayor es la desigualdad; ii) la fracción del ingreso recibida por los grupos de ingreso medio-bajo, medida por la participación del ingreso del segundo y tercer quintil en el ingreso total (MID); y iii) la razón entre el ingreso del último y del primer quintil (RAZ).

CUADRO 9
 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO A NIVEL DE HOGARES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
 PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL,
 (En porcentajes)

Grupo	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
1 ^{er} Quintil	6,5	5,7	5,0	4,2	4,3	4,2	5,2	5,4	4,7
2 ^o Quintil	11,6	9,3	8,7	8,4	8,1	7,8	9,6	9,7	8,7
3 ^o Quintil	15,0	14,1	12,5	12,2	11,7	10,0	12,2	13,2	12,9
4 ^o Quintil	19,9	19,6	20,3	20,7	18,3	18,3	19,0	20,5	20,8
5to. Quintil	47,0	51,3	53,4	54,5	57,6	59,7	53,9	51,2	52,9
Gini	0,389	0,434	0,469	0,485	0,507	0,534	0,466	0,445	0,468
RAZ (5 ^o Quintil/ 1 ^{er} Quintil)	7,3	9,1	10,6	13,0	13,5	14,1	10,4	9,4	11,1
MID									
2 ^o y 3 ^{er} Quintil	26,6	23,4	21,2	20,6	19,8	17,8	21,8	22,9	21,6
2 ^o , 3 ^{er} y 4 ^o Quintil	46,5	43,0	41,5	41,3	38,1	36,1	40,8	43,4	42,4

Fuente: Beyer, Rojas y Vergara (1999)

ticipación del ingreso recibido por el primer quintil en 1960 hasta cerca de 11 veces en 1996.

Desde otra perspectiva, durante el período 1960-1996 los hogares de ingreso medio-bajo han visto reducida su participación desde un 26,6% a 21,6% y los del quintil más rico la han visto aumentada desde un 47% a un 52,9% en igual período, aunque no se debe ignorar que la distribución del ingreso era todavía más desigual medida el año 1990. En este último sentido, resulta claro a partir del Cuadro N° 9 que la distribución del ingreso ha tendido a mejorar desde 1990 en adelante, siendo su manifestación más elocuente el mejoramiento relativo de los quintiles intermedios y la caída en participación del quintil más rico.

Pero el tema de la distribución del ingreso no debe ocultar el hecho esencial de que el desarrollo económico y las distintas reformas implementadas en las últimas décadas han permitido mejorar los niveles de ingreso de la población⁷⁰, lo que se ha traducido en una mejoría en la calidad de vida y en una significativa

⁷⁰ A mayor abundamiento, de acuerdo a Beyer, Rojas y Vergara (1999), los ingresos promedios del trabajo crecieron a una tasa real anual de 4,5% entre 1960 y 1996, siendo el período posterior a 1985 el de mayor crecimiento, en que aumentaron a una tasa real anual de 6,7% entre 1985 y 1996. A pesar de este crecimiento general en los ingresos del trabajo, este aumento no fue parejo para todos los grupos de la población. En particular, al clasificar los jefes de hogar por su nivel educativo, el estudio encuentra diferencias importantes en los ingresos promedios del trabajo, fundamentalmente del monto recibido por aquellos jefes de hogar que cursaron estudios universitarios respecto de aquellos que finalizan sólo la enseñanza media o básica.

reducción de los niveles de pobreza. En este sentido, son importantes también los estudios efectuados por Larrañaga (1994), de acuerdo a los cuales, el sostenido crecimiento económico que ha exhibido la economía chilena desde mediados de los ochenta sería una de las causas fundamentales que ha explicado la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período⁷¹; en particular, su evidencia indicaría que el aumento del empleo que ha acompañado este proceso de crecimiento económico ha sido el canal más efectivo para sacar a la población de la pobreza.

En definitiva, la última década ha mostrado un gran dinamismo en la creación de empleos y en la evolución de la productividad y de los salarios reales. La tasa de desempleo, por su parte, ha presentado una tendencia decreciente a través del tiempo, llegándose en los últimos años a tasas que se comparan muy favorablemente en el contexto internacional y en el contexto histórico chileno. Las bases del crecimiento económico la economía chilena hoy en día no tienen nada que ver con las que tenía en la década de los sesenta, y son, por cierto, muchísimos más sólidas y promisorias para el bienestar futuro de los trabajadores en su **conjunto, todo** lo cual no significa que todavía no haya importantes problemas pendientes y urgentes en distintas áreas de las llamadas sociales como salud y educación, y en áreas más propias de lo laboral, como los referidos a la integración al mercado del trabajo de los grupos más marginados —en extrema pobreza—, a la necesidad de una mayor y mejor capacitación de la mano de obra, y a una mayor flexibilidad de la jornada de trabajo⁷².

A pesar de los resultados auspiciosos que se observan en la mayoría de los indicadores laborales, en algunos círculos se ha presentado como una debilidad del esquema el hecho de que actualmente haya bajas tasas de sindicalización y de cobertura de las negociaciones colectivas, siendo, de hecho, la intención de revertir este resultado la principal motivación del último proyecto de reformas enviado por el gobierno al Congreso en 1995. Sin embargo, en Coloma (1995) se discute este tema, concluyéndose que estas bajas coberturas no constituyen un argumento de peso que justifiquen las reformas que se plantean.

Finalmente, a modo de síntesis, el que Chile actualmente tenga una legislación laboral considerada avanzada en el concierto mundial, por lo que se refiere a su mayor desregulación y mayor flexibilidad, es sin duda una de las razones importantes que explican sus buenos desempeños económicos de la última década, y su posición expectable en el concierto latinoamericano en materia de indicadores laborales. En general, ha habido un creciente reconocimiento a nivel mundial

⁷¹ Larrañaga (1994) entrega antecedentes que destacan el positivo efecto del crecimiento económico en el combate de la pobreza; un 80% de la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período 1987-1992 se explica por el crecimiento del ingreso medio y el otro 20% por la mejoría en la distribución de ingresos.

⁷² El desarrollo de estos temas más específicos al mercado laboral se pueden ver en Coloma (1994).

de que mercados del trabajo muy rígidos —muy regulados y con poca flexibilidad— constituyen una traba muy fuerte a la inversión privada y al desarrollo económico. En los tiempos actuales —de rápidos avances tecnológicos, de creciente inserción en los mercados internacionales, y de marcadas tendencias hacia la desestandarización de los productos y de los trabajos que las personas realizan—, la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas ágiles de parte de las empresas. De hecho, son muchos los países que quieren moverse en la dirección de Chile en el campo laboral, y el que no hayan avanzado lo suficiente no indica falta de convencimiento de los equipos técnicos, sino más bien presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en este terreno sean particularmente difíciles. Sin embargo, es altamente probable que las fuerzas competitivas de economías tan globalizadas como las actuales terminarán imponiendo en estos países una mayor desregulación y flexibilización del mercado laboral, ya sea por la vía de los hechos o por las legales, siendo por cierto mucho más deseable y eficiente que este cambio se alcance por la vía legal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alamos, R. (1987), “La Modernización Laboral”, *Estudios Públicos*, 26, otoño.
- Amstrong, A. (1997), “Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores y Dependientes de un Empleador en Chile”. *Estudios de Administración*, Vol. 4, N° 1, otoño 1997.
- Beyer H., P. Rojas y R. Vergara (1999), “Trade Liberalization and Wage Inequality”, *Journal of Development Economics*, Vol. 59.
- Büchi, H. (1993), *La Transformación Económica de Chile: Del Estatismo a la Libertad Económica*, Grupo Editorial Norma.
- Coloma, F. (1987), “Crear Empleo: Una Tarea Urgente”, en Felipe Larraín (editor), *Desarrollo Económico en Democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- (1993), “Mercado Laboral: Reflexiones sobre su Evolución Reciente”, Documento de Trabajo N° 197, CEP, junio.
- (1994), “Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro”, en F. Larraín (editor), *Chile Hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo*, CEP.
- (1995), “Leyes Laborales: Nuevamente en la Palestra”, *Estudios Públicos*, 59, CEP, invierno.
- y A. Alegría (1993), “Negociación Colectiva y Huelga”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.
- y V. Fernández (1993), “Los Costos de Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicios”, *Cuadernos de Economía*, 89, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- y V. Maturana (1996), “Formación de Salarios Bajo Negociación Colectiva”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.

- Coeymans, J. E. (1989), "Allocation of Resources and Sectoral Growth in Chile: An Econometric Approach". Tesis doctoral. Magdalen College Oxford, septiembre.
- (2000), "Crecimiento a mediano y largo plazo en la economía chilena: Consideraciones para un análisis prospectivo". MIDEPLAN, abril.
- Cortázar, R. (1983), "Wages in the Short Run: Chile 1964-1981". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 56. Santiago, abril.
- (1993), *Política Laboral en el Chile Democrático: Avances y Desafíos en los Noventa*, Ediciones Dolmen.
- (1997), "Chile: The evolution and reform of the labor market", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios CIEPLAN*, 4, Santiago.
- Corbo, V. (1985), "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974-84", *World Development*, 13, agosto.
- y S. Fischer (1994), "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (editores), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*.
- Cox Edwards, A. (1986) "The Chilean Labor Market 1970-1983: An Overview", Discussion Paper, World Bank, enero.
- (1997), "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Edwards, S. y A. Cox-Edwards (1987), "Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment", Cambridge, Mass.
- INE, 1997: "Indicadores de Empleo por Sexo y Grupo de Edad", Separata N° 6.
- Jadresic, E. (1986), "Elasticidad empleo-producto de la economía chilena", mimeo, CIEPLAN.
- (1989). "Salarios Reales en Chile: 1960-1988", Encuentro Anual de Economistas.
- (1991), "Wages, Indexation and aggregate Supply", Tesis de doctorado. Harvard University.
- (1994), "Inflación, Nivel de Actividad y Contratos Salariales en Chile", mimeo Banco Central de Chile.
- Larrañaga, O. (1994), "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", Documento Serie de Investigación, I-77. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown.
- Lindbeck, A. y D. Snower (1989), "The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment". Massachusetts, The MIT Press.
- Meller, P. y R. Labán (1986), "Aplicación del filtro de Kalman a la estimación de elasticidades variables en el mercado del trabajo chileno (1974-85)". Mimeo CIEPLAN.
- Paredes, R. y L. Riveros (1993), "El Rol de las Regulaciones en el Mercado Laboral: El Caso de Chile", *Estudios de Economía*, Vol. 20, N° 1.

- Pencavel, J. (1997), "The Legal Framework for Collective Bargaining in Developing Economies", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Sáez, R. (1982), "Evolución de la Indexación en Chile", *Notas Técnicas*, N° 49, CIEPLAN.
- Sapelli, C. (1996), "Modelos para Pensar el Mercado del Trabajo: Una Revisión de la Literatura Chilena", *Cuadernos de Economía*, 99, agosto.
- Schmidt- Hebbel, K. y J. Marshall (1981), "Revisión del IPC para el Período 1970-1980: Una Nota", Documento N° 176. Depto. Estudios Empresas BHC.
- Tapia, F. (1997), "Evolución de la Negociación Colectiva en el Código del Trabajo Chileno", en *La Negociación Colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión.
- Wisecarver, D. (1992), "El Modelo Económico Chileno", Capítulo introductorio, CINDE. ●



Capítulo 13

Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos Para una Sola Política Social

ARÍSTIDES TORCHE L.



ARÍSTIDES TORCHE L. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, U. de Chicago. Magister en Estadística, ENSAE, Francia. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor Internacional. Email: atorche@volcan.facea.puc.cl

El autor desea dar sus agradecimientos a las siguientes personas por sus interesantes comentarios: Harald Beyer, Ignacio Irrarrázaval y Rodrigo Vergara. También a Carlos Monge por su meticuloso trabajo de edición.

I. INTRODUCCIÓN

Pobreza, necesidades básicas y desigualdad constituyen tres objetivos de las políticas sociales que se han justificado desde una doble perspectiva: por una parte, se plantea que la política social tiene por objeto promover una situación más equitativa que se exprese en reducción de la pobreza, satisfacción de las necesidades básicas y, finalmente, menor concentración del ingreso. Por otra, se les justifica porque dichas carencias pueden generar focos de marginación, problemas sociales y menor aprovechamiento de los recursos, y este estado de desintegración amenazaría la sustentabilidad del proceso de desarrollo. En términos positivos, las políticas sociales llevan a un doble círculo virtuoso en que menor pobreza, más amplia satisfacción de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso contribuyen a incrementar el crecimiento en una perspectiva de largo plazo y, por otro lado, a la consecución de un imperativo ético que enfatiza que los frutos del crecimiento se diseminan hacia los más pobres, hacia la satisfacción de necesidades básicas y hacia una distribución más igualitaria del ingreso.

Sin embargo, la validación de dichos objetivos es muy diferente en uno u otro caso. Su justificación como factores de crecimiento descansa en la identificación empírica de asociaciones entre menor pobreza, menores carencias de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso con mayor crecimiento. La justificación de la otra parte del círculo descansa en un esquema valórico que asigne importancia a la pobreza o a las necesidades básicas o a la igualdad como dimensiones éticas importantes. En este caso, una vez que se les considera valiosas se justifican por sí mismas.

El objetivo fundamental de este capítulo es el estudio de la pobreza; sin embargo, los vínculos con los satisfactores tradicionales de necesidades básicas educación, salud, previsión y vivienda y con la distribución del ingreso son significativos y estrechos. Surgen complementariedades y sinergias entre unos y otros. Por otra parte, las políticas hacia pobreza, necesidades básicas y distribución del ingreso compiten por los recursos destinados a los sectores sociales. Finalmente, compiten también en términos de las opciones que enfrentan las autoridades. Por estas razones, ha parecido conveniente presentar su evolución al analizar las políticas enfocadas hacia la pobreza. Sin embargo, las consideraciones sobre las políticas de salud y educación que se exponen en otros capítulos de este libro (14 y 15, respectivamente) serán limitadas. El lector interesado en profundizar sobre dichos temas podrá recurrir a ellos.

Las interrelaciones aludidas en el párrafo precedente adquieren mayor relevancia cuando se desea evaluar la política social de Chile, en la cual los tres objetivos siempre están presentes en forma más o menos directa o encubierta. En este capítulo se explora la capacidad de la política social para cumplir dichos objetivos en una perspectiva más permanente, para lo cual se analiza el período comprendido entre mediados de los 70 y fines de los 90. Sin embargo, el análisis de

las políticas sociales en los 70 y los 80 se plantea como un marco de referencia para el estudio de los 90, que es el verdadero objetivo del estudio.

II. LA POBREZA EN LA POLÍTICA SOCIAL DE CHILE. MEDICIÓN Y EVOLUCIÓN INTERTEMPORAL

El concepto de pobreza ha jugado un papel de primera importancia en la política social de Chile en los últimos 30 años. Contribuyen a ello, en parte, las ideas de Rawls (1971), que dan particular importancia a la situación de los más desposeídos para la determinación del nivel de justicia de una sociedad.

La noción fuertemente arraigada de que la pobreza constituye una manifestación clara de iniquidad, que violenta nuestras conciencias, se afianza con la idea de que la tecnología y los niveles de riqueza alcanzados en el país permiten su superación. Es decir, que no se trata de un hecho que, como sucedía en tiempos pretéritos, debíamos aceptar por la imposibilidad de superarlo.

La medición de la pobreza ha sido objeto de discusión por más de un siglo desde que Rowntree planteara el llamado método de la canasta en 1894. Véanse Atkinson (1981), Kakwani (1980), Banco Mundial (1990), CEPAL (1990) (1). Los temas debatidos se han concentrado en: características de la línea o las líneas de pobreza; empleo del ingreso percibido *versus* índices de satisfacción de necesidades básicas específicas; medidas de corto *versus* largo plazo; tratamiento de los activos como generadores de ingresos y disponibilidad y acceso a bienes públicos por parte de las familias en situación de pobreza. Véanse Sen (1981), Torche (1987), Sawhill (1988), Scott (1995).

Para evaluar los logros obtenidos en la lucha contra la pobreza es necesario disponer de medidas operativas de pobreza que sean indicativas o expresivas de dicha situación, aunque no necesariamente ahonden en una interpretación más profunda del fenómeno. En los 90 se ha llegado a un cierto consenso respecto del gasto del ingreso percibido en referencia a una canasta alimentaria como una medida que cumple con las condiciones de ser operativa e indicativa de dicha situación. Véase Banco Mundial (1990)(1), CEPAL (1990).

Desde las primeras cifras de pobreza para Chile, presentadas allá por los 70, hasta las más modernas, mucho se ha avanzado en el sentido de precisar el contenido de las canastas, de identificar más claramente los ingresos del hogar que deben ser considerados, de incorporar el peso relativo de los diferentes miembros del hogar, de introducir economías de escala y de corregir por los precios efectivamente pagados. Por otra parte, las medidas que hacían referencia exclusivamente al número de personas en situación de pobreza se han complementado con otras que miden brechas de pobreza o que incorporan desigualdad dentro del sector. Sin embargo, los resultados chilenos no han mostrado cambios en las tendencias al introducir dichas mejoras, lo que indica la robustez del método básico. Véase Banco Mundial (1997).

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS '70 Y '80

En esta sección se estudiarán las políticas sociales de ataque a la pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y de distribución de ingreso en estas dos décadas. En realidad, ha parecido más conveniente concentrarse en el subperíodo comprendido entre 1973 y 1988, debido a que coincide con el gobierno militar y, por lo tanto, es posible identificar ciertas líneas conductoras que ayudan a la interpretación de los antecedentes numéricos presentados. Sin embargo, debido a las condiciones muy inestables que prevalecieron en los años 1973, 1974 y 1975, con grandes problemas sociales, políticos y económicos que culminaron en una fuerte recesión, ha parecido más conveniente partir desde 1976 en adelante.

Finalmente, se ha incluido una breve reseña de las condiciones macroeconómicas de la época, particularmente la recesión de 1982, con el objeto de establecer el impacto de dichas políticas en los sectores de menor ingreso e identificar las restricciones que enfrentaron los agentes que debían tomar las decisiones.

III.1. Las políticas sociales en la década de los '70

Puede decirse que este período se caracteriza por sentar las bases para el diseño de las políticas sociales en una perspectiva concordante con la visión de quienes tomaban decisiones en esa época, que enfatizaba la importancia del mercado en la asignación de los recursos (incluyendo los destinados a salud, educación, vivienda y pobreza), la apertura comercial y financiera, el rol más importante del sector privado y, consecuentemente, el papel subsidiario del Estado, y en el diseño de los programas sociales, la focalización y la orientación hacia la demanda en vez de la oferta. En particular, en el caso de la pobreza, se plantea la conveniencia de disponer de un mecanismo que permita medirla e identificar a los sectores pobres. Para ello era necesario ubicar fuentes de datos con cobertura nacional y alto nivel de desagregación. El censo surge como una alternativa importante, toda vez que se había realizado en 1970.

III.1.1. El objetivo de reducción de la pobreza

Uno de los primeros esfuerzos para identificar líneas de pobreza y para caracterizar a dichos sectores es el "Mapa de la Extrema Pobreza en Chile" (Kast, M; Molina, S., 1975), que define la pobreza en función de cuatro variables: tipo de vivienda, sistema de eliminación de excretas, hacinamiento y equipamiento del hogar. Basándose en la información del censo de 1970, se concluye en el estudio que un 21% de las familias chilenas son pobres (1.916.404 personas). Este estudio se repite con la información del censo de 1982 y se constata que la población pobre, medida con los mismos parámetros, sería de un 14% (1.546.868 personas) (véase Ortega, E.; Tironi, E., 1988).

Este instrumento tiene la desventaja de que se concentra exclusivamente en las condiciones de vivienda. Sin embargo, permite una caracterización bastante detallada de las personas en situación de pobreza, desde el punto de vista de su estructura etaria, su nivel de instrucción y su ubicación geográfica. Utilizando esta información se pudo identificar el alto número de menores en las familias pobres, como también las comunas en que vivían éstas.

Más tarde (1978) se llevó a cabo otro estudio con el fin de incorporar nuevas variables —además de las relacionadas con la vivienda— en la determinación de la línea de pobreza (indicadores de vivienda, de hacinamiento, de localización regional y de escolaridad del jefe de hogar)¹. Utilizando análisis estadísticos (componentes principales), se estableció un índice denominado CAS (comités comunales de acción social), que permitió clasificar a la población en cinco categorías. Las familias más pobres fueron clasificadas en la categoría 1 y las menos necesitadas en las categorías 2 a 5. Se definieron categorías en función de una gama de valores del índice y se trazó la línea de pobreza, incluyendo en el sector pobre a todas las familias que, según un examen objetivo, vivían en muy malas condiciones. Finalmente, se fijó la línea de extrema pobreza en el valor 3 del índice. Es decir, incluía los hogares clasificados en los números 1, 2 y 3. Se estableció una tarjeta de archivo y se registraron y clasificaron entre 300.000 y 400.000 familias (Ministerio de la Vivienda, 1980 y 1981). Las familias que pertenecían al grupo de extrema pobreza podían participar en varios programas sociales. Una vez que las familias habían sido registradas y clasificadas, se determinó que alrededor de un 33% pertenecían a las categorías de extrema pobreza (categorías 1, 2 y 3), en tanto que las personas que pertenecían a las categorías más elevadas (4 y 5) representaban poco más del 15%. Debe destacarse que con fines de reducir costos, no se encuestó a toda la población.

La ficha CAS constituye un intento de llevar la lucha contra la pobreza al nivel comunal y de dotar a las municipalidades de instrumentos objetivos para mejorar la toma de sus decisiones. En este sentido, es una experiencia importante que se ha modificado pero aún se aplica en el presente en la asignación de numerosos subsidios monetarios y de vivienda.

El empleo del mapa de la extrema pobreza es más importante que lo que pudiera parecer, puesto que determina una forma de hacer política social muy vinculada a la solución de situaciones problemáticas de los sectores pobres como vivienda, consultorios, etc. Por otra parte, tiende a identificar muy fuertemente pobreza con los mecanismos de satisfacción de necesidades básicas que permiten su solución. Así, el vínculo entre pobreza e ingreso pierde relevancia para dicha definición.

Los trabajos que miden la pobreza en términos de ingreso son realizados por académicos, pero no constituyen un elemento importante para la toma de decisio-

¹ Para el cálculo de los factores de la ficha CAS se empleó la encuesta ECEN (encuesta continua del estado nutricional) realizada en 1974, con cobertura de cuatro grandes macrozonas que comprendían norte, centro, área metropolitana y sur del país.

nes públicas. Así, empleando el llamado método de la canasta, que compara el ingreso percibido con el costo de una canasta de necesidades básicas, Altimir (1979) calcula la magnitud de la pobreza para 1970, llegando a una cifra de 17% de pobreza, que incluye un 6% de indigentes. Por otro lado, Rodríguez (1985) encuentra que en 1982 un 30,3% de la población estaba en situación de indigencia².

Debido a que el método seguido por el gobierno estuvo vinculado al mapa de la extrema pobreza, las evaluaciones se realizaron sobre los valores que surgen de aplicarlo a los censos de 1970 y 1982, con los resultados que se mostraron anteriormente.

Para caracterizar a los grupos de pobreza hacia fines de la década de los 70, se ha empleado una encuesta con representatividad en el ámbito nacional que se realizó en 1979 para la evaluación del PNAC (programa nacional de alimentación complementaria) y que, por lo tanto, es representativa sólo de las familias con hijos menores de seis años (Torche y otros, 1980). En todo caso, no parece haber razones especiales para que las familias no representadas en la muestra tengan un comportamiento diferente.

En este caso, los hogares encuestados han sido clasificados en cinco grupos, cada uno con el 20% de los hogares (quintiles). Para dicha clasificación se ha empleado un índice de caracterización socioeconómica construido con una metodología similar a la de la ficha CAS. Los resultados entregados corresponden a los hogares de los dos quintiles de menor nivel. Se trata por lo tanto del 40% de los hogares de menor nivel socioeconómico³.

Se ha utilizado la cota de los dos quintiles inferiores como representativa de pobreza, dado que los antecedentes de la ficha CAS —que eran los únicos de que se disponía a la fecha— mostraban una prevalencia de las familias en situación de pobreza del orden del 33%.

Los dos cuadros siguientes (Cuadro 1 y Cuadro 2) presentan una caracterización de la ubicación geográfica, condiciones de vivienda, escolaridad y características laborales de los jefes de hogar de las familias en situación de pobreza.

En ellos pueden observarse algunas de las particulares características de la pobreza en Chile:

1. Sólo el 31% de los pobres se ubica en sectores rurales. Por lo tanto, la pobreza en Chile se concentra fundamentalmente en las ciudades.
2. Un alto número de hogares carece de rubros de equipamiento del hogar considerados normales en los hogares de otros niveles socioeconómicos.

² El método de la canasta parte de la determinación del costo de una canasta alimentaria que permita satisfacer las necesidades nutricionales de las personas. Una segunda canasta está constituida por el valor de todos los bienes consumidos conjuntamente con los alimentarios para dicho nivel de consumo de calorías. Es la canasta total. Si el ingreso per cápita percibido por un hogar es inferior a la canasta alimentaria, se habla de indigencia. Si el ingreso es inferior a la canasta total, se trata de un hogar en situación de pobreza.

³ Esta encuesta se efectuó en 1979 y se empleó para la evaluación económica del PNAC realizada en 1980.

Este punto es importante, puesto que el equipamiento está constituido por activos que pueden ser vendidos para financiar la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, salud y otras), en situaciones de desempleo o de recesión.

3. Los hogares en situación de indigencia se caracterizan respecto del resto de los hogares en situación de pobreza por una mayor proporción de hacinamiento (13%) y falta de calificación laboral (75%).

CUADRO 1
CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES DE LOS DOS QUINTILES DE
MENOR NIVEL SOCIOECONÓMICO
(Porcentajes)
1979

Indicador	Quintil más pobre	Quintil siguiente	Ambos quintiles
Familias en zona rural	43	20	31
Hacinamiento	13	3	9
Familias sin equipamiento*	86	62	74
Jefe de hogar con educación primaria únicamente	68	67	68
Jefe de hogar sin calificación laboral	75	61	70

* Se ha considerado: televisión en colores, refrigerador, máquina de lavar ropa, máquina de lavar platos y aspiradora. Es sin equipamiento si no tiene al menos uno de estos artículos.

Fuente: Instituto de Economía, "Evaluación económica del PNAC". Policopiado, 1979.

CUADRO 2
CALIFICACIÓN LABORAL DEL JEFE DE HOGAR
(FAMILIAS DE INGRESO MÁS BAJO)
(Porcentajes)
1979

Calificación laboral	Quintil más pobre	Quintil siguiente	Ambos quintiles
Fuerza de trabajo calificada*	20,2	30,2	24,1
Fuerza de trabajo no calificada**	75,4	61,4	69,9
Otros trabajadores	4,4	8,4	6,0

* Artesanos, empleados de nivel medio de los sectores público y privado, trabajadores que participan en actividades de servicio y reparación, dependientes de pequeñas tiendas, supervisores agrícolas de bajo nivel.

** Jornaleros (trabajadores no calificados), jornaleros agrícolas, campesinos, trabajadores independientes, trabajadores que participan en actividades de servicio y reparaciones (sólo en viviendas privadas) y empleados de bajo nivel de los sectores público y privado.

Fuente: Torche y otros (1980).

Durante este período se configura lo que serían las grandes características de los programas sociales: focalización hacia los sectores pobres, con la consiguiente necesidad de desarrollar mecanismos que permitieran su identificación; descentralización de las acciones de política para llevar las decisiones de provisión de los servicios sociales desde el gobierno central hasta unidades administrativas más cercanas a los propios beneficiarios, como, por ejemplo, entidades privadas locales y municipalidades; modificación de los mecanismos de financiamiento de “base histórica” hacia otros de servicios ofrecidos; modificación de los mecanismos de subsidio dirigidos a la oferta como subsidios generales a los precios, por otros entregados directamente a la población que se desea beneficiar (subsidios a la demanda); finalmente, concentración de la acción del Estado en aquellas actividades que son socialmente rentables y que el sector privado no está interesado en proveer. Este principio, que recibe el nombre de subsidiariedad del Estado, implica el desarrollo de un sistema que permita la evaluación social de los proyectos para determinar la conveniencia de que sea el Estado mismo quien los realice. Véase Castañeda (1989).

Otro punto importante de destacar es el empleo de indicadores sociales como elementos objetivos en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados obtenidos. En este sentido, los censos han jugado un papel importante en países pequeños con un Estado cuya capacidad administrativa es limitada, puesto que, en esos casos, no sólo permiten entregar información detallada con un nivel de precisión que no es posible lograr por otras fuentes, sino que además la organización para su levantamiento puede ser aprovechada para llevar a cabo otras actividades que requieren amplia cobertura, como campañas de vacunación o inscripciones escolares al nivel básico, por ejemplo.

En síntesis, puede decirse que la política de ataque a la pobreza en este período se confunde con una mayor accesibilidad de los grupos objetivos para la provisión de servicios básicos, un concepto que adquiere relevancia posteriormente pero que empieza a ser empleado en esta etapa en el diseño de políticas de satisfacción de necesidades básicas en una perspectiva focalizada. Tal es el caso de salud, educación, subsidios básicos y vivienda, incluido saneamiento básico. En este período, la accesibilidad de los sectores en situación de pobreza a los programas de salud, educación y vivienda, la focalización de los mismos y el empleo de mecanismos de mercado en la provisión de dichos servicios, constituyen los ejes centrales de la política social. Para lograr dichos objetivos, se comienzan a gestar grandes reformas que se consolidan en la década siguiente.

III.1.2. Políticas de satisfacción de necesidades básicas en los 70

En esta sección se describirán los objetivos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda y previsión social.

III.1.2.1. Educación

En la década del 70 el sistema educacional chileno estaba organizado en tres niveles: básico, con una extensión de ocho grados; medio, en sus modalidades científico-humanista y técnico-profesional, con una extensión de cuatro grados; y, finalmente, superior. Los objetivos: la reducción de las tasas de analfabetismo y el incremento en efectividad al aumentar las tasas de matrícula (cobertura) y el nivel de retención. Su consecuencia: el aumento en el número de años de escolaridad de la población. Hacia 1974, el gobierno realiza un diagnóstico general del sistema en que destaca que: “existe una situación muy crítica que hace necesario tomar medidas que tiendan a reducir el problema educacional que se crea por la marginalidad geográfica y la marginalidad socioeconómica”. Así, los “alumnos provenientes de sectores marginales geográficos no ingresan al sistema por estar muy apartados, mientras que alumnos provenientes de sectores socioeconómicos marginales son afectados por problemas de deserción escolar y de altas tasas de repetición”. Finalmente, se plantea que “el Estado ve en el acceso de todos los chilenos a la educación un factor esencial para robustecer el sentido de tradición e integración nacionales, como asimismo para hacer realidad la igualdad de oportunidades ante la vida que, dentro de lo que la naturaleza de las cosas permita, constituye uno de los objetivos más preciados del Gobierno”⁴.

La política educacional y cultural se enmarca en los siguientes cuatro grandes principios de acción:

- Educación y desarrollo cultural permanentes.
- Subsidiariedad: El Estado debe reconocer y apoyar la función educativa y cultural de la sociedad en su conjunto, manteniendo sólo el control necesario para la salvaguardia de los intereses públicos.
- Renovación continua: Adaptación regular y metódica del sistema a la sociedad en plena evolución.
- Cambio planificado: El cambio debe realizarse adecuadamente mediante un plan y debe obedecer a imperativos tales como: consulta amplia a los sectores, experimentar sistemáticamente las innovaciones, para generalizarlas posteriormente, y aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brinda la comunidad⁵.

Se destaca que la primera prioridad de la educación nacional durante los años futuros debe ser una enseñanza básica universal, en tanto que la segunda prioridad es reducir la marginalidad. El mecanismo consistiría en un sistema de becas y subsidios asistenciales dirigidos preferentemente a los más pobres.

⁴ Mineduc. Desarrollo de la Educación Chilena desde 1973. Citado por Lavados, I. (1983).

⁵ Misión permanente de la Nación Chilena. Enero de 1978. Citado por Lavados, I. (1983).

Estos principios se entregan en un contexto de restricciones en que el presupuesto para educación se reduce desde un 17% del presupuesto social, que es el promedio entre 1965-73, a 13,5%, desde 1974. Lo anterior se agrega a una reasignación del gasto social que se expresa en que la participación del aporte a educación superior en el gasto público de educación disminuye de un 40% en 1973 al 33% en 1977.

En otro orden de cosas, para lograr la descentralización de la gestión educacional se incentiva la subvención como mecanismo de asignación de recursos.

Los logros en este período son ambiguos. En efecto, la tasa de repitencia en educación básica en el sector fiscal se reduce marginalmente de 15% en 1973 a 14,5% en 1977, en tanto que la tasa de abandono aumenta de un 6% a un 7,1% en el mismo período.

A pesar de que el sistema educacional habla de los niveles básico, medio y superior, la atención prebásica como programa social sí se había considerado en esta fase. Estaba centrada en la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que mantenía un conjunto de estas instituciones aunque su cobertura era muy pequeña. En efecto, la matrícula de la JUNJI y de los establecimientos fiscales, municipales y particulares subvencionados, muy reducida, sólo cubría el 7,4% de la población pertinente en 1974, empujándose al 12% en 1979. Un elemento que conspiraba contra una mayor cobertura prebásica era su alto costo, toda vez que los jardines entregaban una atención integral que comprendía asistencia psicopedagógica, médico-dental y alimentario-nutricional. La atención alimentaria consistía en tres raciones (desayuno, almuerzo y onces), con un contenido de mil 200 calorías y 30 gr de proteínas diarias.

Los principios enunciados en los párrafos precedentes destacan varios de los elementos que constituirán características muy significativas de la actividad del gobierno militar: la importancia dada a la educación básica y a la eliminación de la marginalidad, el rol subsidiario del Estado incluso en educación, la idea de descentralizar los programas sociales y el diseño de instrumentos que permitieran incorporar al sector privado en la provisión de los servicios sociales. Para mayores antecedentes, véase el capítulo de Harald Beyer en este mismo volumen.

III.1.2.2 Salud

Los objetivos del sector en este período se han asociado a la reducción de la mortalidad infantil, a la reducción de las morbilidades prevenibles y a la protección y prevención en general, y se expresan en el mejor acceso a las prestaciones de salud integrales. La accesibilidad ha sido importante entre los objetivos del sector.

Por su parte, el sector salud experimentó varias reformas estructurales (DL 2.575 y DL 2.763, ambos de 1979), entre las que cabe destacar:

- El Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) fueron reemplazados por el Sistema Nacional de Servicios de

Salud, que agrupa a un conjunto de entidades estatales, funcionalmente descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio que operan todos los establecimientos de salud ubicados en su territorio jurisdiccional. Se establecieron 27 de estos servicios. Véase Aedo (Cap. XIV de este volumen).

- Se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que concentró todas las funciones administrativas y financieras que la ley entregaba al SNS y al SERMENA. El FONASA se concibió como un servicio público descentralizado, encargado de administrar el presupuesto del sector salud. Véase Lavados, I. (1983).
- Se creó la Central de Abastecimientos del Sistema de Salud, que reemplazó a la central de abastecimientos del SNS.
- Se creó el Instituto de Salud Pública, que fue el heredero de la fusión del Instituto Bacteriológico de Chile y del Instituto de Salud Pública de Chile.

Junto a lo anterior se opera un cambio en la forma como se conciben las obligaciones del Estado. Después de la reforma, el compromiso del Estado consiste en garantizar el libre acceso a las acciones de salud en vez del compromiso anterior que implicaba la obligatoriedad de proporcionar las acciones de salud a quien las necesitara. El otro punto importante es que se establece un nuevo mecanismo de financiamiento: las tarifas por los servicios prestados, lo que implica un cambio importante respecto de la concepción de gratuidad absoluta que prevalecía anteriormente. Véase Lavados, I. (1983).

Un párrafo especial merece el tema de la nutrición con la creación del Consejo Nacional Para la Alimentación y la Nutrición (CONPAN), que permitió estructurar un sistema para coordinar las acciones en este campo, particularmente para el grupo de menores. Así, el decreto que crea el CONPAN establece que sus funciones serán las de elaborar una política nutricional, coordinar las acciones pertinentes y vigilar que se cumplan.

En síntesis, puede decirse que en este período el sector salud experimenta grandes reformas tendientes a mejorar su gestión mediante la separación de funciones; a descentralizar las decisiones a través de un conjunto de servicios de salud; a coordinar las actividades de nutrición, antaño dispersas en varias entidades; y, finalmente, a introducir elementos económicos en la asignación de los recursos, limitando la acción del Estado al logro de la equidad expresada como accesibilidad, incluyendo además la posibilidad de pago de los beneficiarios por los servicios que se les hayan prestado.

III.1.2.3. Vivienda

Siguiendo con los criterios generales que orientaban la acción del gobierno de entonces, se planteó que el Estado debía desarrollar “una acción impersonal, exenta de discrecionalidad, a través de la regulación de la actividad habitacio-

nal con normas o estatutos formales de validez general”. En esta línea de acción, se planteó que “la vivienda es un derecho que se adquiere con el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte”⁶.

Éste aseguraría los canales de acceso a la vivienda, pero no intervendría como constructor de ellas, ni las asignaría, ni administraría una cartera hipotecaria. Su carácter subsidiario sería la excepción y se concentraría básicamente en los sectores de extrema pobreza. Véase Lavados, I. (1983).

A mediados de 1975 se definió el plan de vivienda social que proporcionaba soluciones habitacionales en una perspectiva comunal. El elemento básico era la vivienda social que se define como una solución provisoria con materiales adecuados, agua, alcantarillado y energía eléctrica. Esta solución reemplazaba a la “callampa” y era un paso intermedio hacia la vivienda definitiva que se obtendría con el subsidio único de postulación. La postulación a la vivienda social se hacía en la municipalidad de la comuna en que trabajaba o residía el postulante. Se debía pagar un dividendo no inferior al 15% del ingreso del grupo familiar. El programa contemplaba la construcción de 21.200 viviendas anuales durante 10 años.

En los años anteriores a 1974, las viviendas iniciadas por el sector público alcanzaron a 26.937, en tanto que entre los años 1974 y 1979 el total de viviendas públicas y privadas osciló entre 19.483 y 37.037, lo que muestra la inestabilidad de la construcción en el período. Si se analizan separadamente los sectores público y privado, puede constatarse que la construcción en el primero ha oscilado entre 3.297 y 24.022, en tanto que en el segundo lo ha hecho entre 13.373 y 24.334.

La recesión del 75 llevó a que el gasto fiscal para vivienda del período 74-78 fuese un 12% inferior al del período 65-78. En particular, el gasto fiscal en vivienda habría caído en 1975 en un 61% respecto del gasto de 1974. Sin embargo, surgen dudas respecto de la cifra de 1974. En todo caso, el gasto fiscal en vivienda en 1976 fue inferior al de 1975 en un 37%. Véase Lavados, I. (*op. cit.*).

En lo que respecta a previsión social, en este período el sistema de pensiones continuó en su forma tradicional, conformado por un conjunto de “cajas” que ofrecían beneficios de pensiones, de salud y otros, muy distintos. Es interesante destacar que la mayoría de ellas enfrentaban problemas financieros que en última instancia eran resueltos con aportes estatales.

III.1.2.4. Evaluación

La evaluación de las políticas sociales se realizará sobre la base de los indicadores representativos de cumplimiento de sus objetivos. Entre ellos cabe destacar la mortalidad y la esperanza de vida en salud, y el analfabetismo y las tasas de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria.

⁶ Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo). Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1977, N° 85. Octubre, 1977.

Los antecedentes disponibles para fines de la década de los 70 muestran que la mayoría de los indicadores ubican a Chile en una posición superior a la de los países de ingreso mediano e inferior en cuanto a su ingreso per cápita, según la clasificación del Banco Mundial. Al comparar su situación con la del resto de América Latina puede constatar una leve superioridad de las cifras chilenas respecto de los promedios para América Latina y el Caribe. Así, por ejemplo, y según antecedentes del Banco Mundial, la tasa de matrícula secundaria en la región alcanzaba al 35% y en Chile se empujaba sobre el 50%, mientras que la mortalidad infantil en promedio en América Latina alcanzaba a 66 por cada mil y en Chile era de sólo de 55 por cada mil. La esperanza de vida era de 63 y 67 años, respectivamente. Para apreciar la verdadera dimensión de dichos resultados debe decirse que Chile sufrió en 1975 una fuerte recesión que implicó una caída del PGB de un 13,3%, pero los años 1977, 1978 y 1979 mostraron tasas de crecimiento de 8,3, 7,8 y 7,1%, respectivamente. Por lo tanto, en 1978 y 1979, Chile se encontraba en medio de un período de expansión económica sostenida desde 1976 y fuerte desde 1977.

El Cuadro 3 presenta la evolución de los indicadores de desempeño social entre 1970 y 1979. Puede observarse una evolución positiva en el sentido de que todos los indicadores mejoran su posición a través de los diez años considerados. Sin embargo, las cifras presentan numerosos quiebres en el curso de los años. El desempeño que muestran las cifras es indicativo del esfuerzo de racionalización llevado a cabo por el Estado en los sectores sociales, ya que, como se podrá apreciar con más claridad cuando se estudie la evolución del gasto social, éste tendió a disminuir con el paso del tiempo.

El gasto público destinado a los sectores con necesidades básicas ha sido objeto de numerosos estudios para establecer el grado de preocupación del gobierno por ellos y determinar el nivel de actividad de los mismos. El Cuadro 4 muestra el gasto per cápita por sectores entre 1994 y 1979. Se ha preferido eliminar las cifras de los primeros años de la década, debido a su baja representatividad por los problemas de medición de las variables macroeconómicas, como tasa de inflación, tasa de cambio, etc.

Puede observarse que los sectores más tradicionales, como educación, salud y vivienda, experimentan reducciones en sus montos per cápita, en tanto que previsión y otros tienen un comportamiento oscilante, con reducciones entre 1976 y 1977 y alzas antes y después. En todo caso, el valor global del presupuesto social muestra también un comportamiento variable con una paulatina reducción que tiene un valor mínimo en 1976, para después recuperarse hasta 1978 y caer nuevamente en 1979. Sin embargo, el gasto fiscal global en todos los años del período es inferior al gasto fiscal social de 1974.

Una descripción del desempeño de las políticas de satisfacción de necesidades básicas en el período no estará completa si no se incluye el desempeño de los programas más directamente asociados con extrema pobreza, como son los nutricionales, los subsidios monetarios y ciertos subsidios habitacionales.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES

Años	Tasa mortalidad general (por mil)	Tasa mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)	Analfabetismo (%)	Tasa matrícula básica (%)	Tasa matrícula media (%)	Tasa repitencia (%)
1970	8,7	82,2	63,6	11,0	105,1	37,4	11,0
1971	8,6	73,9	64,3	10,8	111,3	44,0	11,0
1972	8,9	72,7	65,0	10,6	113,0	47,6	13,0
1973	8,1	65,8	65,7	10,4	114,9	49,7	15,0
1974	7,7	65,2	66,5	10,2	115,1	49,5	14,4
1975	7,2	57,6	67,2	10,0	113,0	47,7	14,0
1976	7,7	56,6	67,9	9,9	110,3	48,5	14,7
1977	6,9	50,1	68,7	9,7	110,8	49,7	14,5
1978	6,7	40,1	69,5	9,5	110,7	51,1	s.i.
1979	6,8	37,9	70,2	9,3	111,5	52,9	s.i.

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988". Dirección de Estudios del Banco Central de Chile.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN LOS SECTORES SOCIALES

Años	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Total
1974	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1975	71,39	40,18	101,51	74,06	165,44	79,74
1976	59,07	34,84	87,78	73,59	238,50	78,69
1977	66,93	37,56	115,55	88,57	210,22	89,89
1978	68,75	28,49	120,99	88,00	247,48	92,16
1979	64,17	30,73	130,01	90,47	174,48	89,41

Fuente: Banco Central de Chile (1998) Informe mensual, diciembre.

Los programas nutricionales son, básicamente, dos: el PNAC y el PAE (programa de alimentación escolar). El primero consiste en la entrega de alimentos a las familias con niños menores de 6 años.

Hacia fines de los 70, el programa entregaba raciones de leche en polvo y sustitutos lácteos a 1,2 millón de niños de menos de 6 años cumplidos (80% de los menores de un año y el 70% de los preescolares de entre 2 a 5 años). Las raciones estaban diferenciadas por edad del beneficiario y por su *status* nutricional. La entrega de dichos alimentos estaba condicionada al cumplimiento de las actividades del programa materno-infantil, lo que le daba al PNAC un carácter incentivador de las prestaciones de salud primaria del sistema.

El PNAC es de tipo general, es decir, no es focalizado; sin embargo, en los años finales de la década experimentó cambios tendientes a lograr su autofocalización y emplear los recursos así liberados para mejorar la cobertura de la madre embarazada.

El PAE es el segundo gran programa nutricional chileno. Es interesante destacar que el PAE, manejado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), organismo dependiente del Ministerio de Educación, tiene como principal objetivo mejorar los logros educacionales más bien que la nutrición propiamente tal. Las raciones de desayuno alcanzaban en 1973 a 1,4 millón al año, reduciéndose a un millón en 1978 y a 759 mil en 1979. Este programa disponía de un mecanismo de selección para los participantes, de tal forma que un 44% eran alumnos cuyos hogares pertenecían al quintil más pobre (1985).

Estos dos programas se han caracterizado por su continuidad y cobertura, dos elementos importantes para el éxito de los programas sociales. En efecto, el PNAC tiene una tradición desde fines de los 30 y el PAE desde los 60. En todos dichos años, siempre que las personas han solicitado los beneficios de los programas y han cumplido los requisitos para su aplicación, han recibido los productos que aquéllos entregan. Esta continuidad, de igual modo que sus vínculos como agentes incentivadores de otros programas —materno-infantil, en salud; y educación formal, en este último terreno—, son otra característica beneficiosa de los mismos que debe destacarse como norma general en el diseño de los programas sociales.

Entre los subsidios monetarios cabe destacar el programa de pensiones asistenciales (PASIS), creado en 1975 y destinado a las personas de más de 65 años y a los inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, que se encuentran marginados de los sistemas previsionales. Los beneficiarios reciben una pensión equivalente a un tercio de la pensión mínima y, además, gozan de atención gratuita en el sistema público de salud. Para poder acceder al PASIS se hace una selección sobre la base del puntaje de la ficha CAS. En 1975, las pensiones alcanzaban a 27.800, y aumentaron a 112.340 en 1979.

En el campo de la vivienda, en 1975 se inicia el programa de viviendas sociales que otorgaba un subsidio a los favorecidos para la adquisición de soluciones habitacionales con dimensiones de entre 35 y 40 m² de edificación, en sitios de entre 100 y 160 m², y con un valor inferior a las UF 400*. El subsidio alcanzaba al 75% del valor de la vivienda y el resto era cancelado con un préstamo hipotecario. Este programa fue sustituido en 1980 por el programa de viviendas básicas. El mayor problema de este último programa fue su alto costo que determinó que no fuese posible cumplir las metas originalmente propuestas de cubrir el 10% del déficit habitacional de cada comuna. Véanse Vergara (1990); Ortega y Tironi (1988).

* La UF (Unidad de Fomento) es una unidad de cuenta ajustada diariamente por la inflación. A diciembre de 1999 equivalía US\$ 28.

En síntesis, puede decirse que en este período se plantean las características que definirán los programas sociales en los años siguientes. En particular se observa una tendencia hacia la definición de objetivos más precisos para los programas, hacia la focalización de los mismos y hacia la búsqueda de mecanismos que permitan satisfacer las necesidades básicas de los sectores en situación de pobreza como PNAC, programa materno-infantil, vivienda social y nuevas modalidades de jardines infantiles que adquirirán más fuerza en la década siguiente. Se trata de los programas de inversión en capital humano que adquieren su mayor impacto en la década de los 80.

III.1.3. La distribución del ingreso en los 70

El estudio de la distribución del ingreso requiere un conocimiento de toda la distribución y no sólo de algunos de sus parámetros de tendencia o dispersión. Es por ello que las medidas más empleadas para su estudio son la participación de los diferentes deciles o quintiles, la curva de Lorenz y un conjunto de medidas agregadas de concentración, entre las cuales el coeficiente de Gini es la más empleada.

El nivel de concentración del ingreso en Chile, medido por el índice de Gini, es de los más altos. En efecto, tal como se destaca en el Cuadro 5, América Latina es la región que muestra una mayor concentración del mismo y Chile, a su vez, es uno de los países con índices más elevados dentro de América Latina. Los coeficientes Gini que entrega el Cuadro 5 se han calculado para la década de los 80. El Gini para Chile, en 1979, alcanza a 0,509.

CUADRO 5
CIFRAS INTERNACIONALES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.
INDICES DE GINI PROMEDIOS

Regiones	Década del 80
Países de alto ingreso	0,3323
Europa del Este	0,2501
África del Sur	0,3501
Asia del Este y Pacífico	0,3870
Medio Oriente y África del Norte	0,4045
África Sub - Sahara	0,4346
América Latina y Caribe	0,4975

Fuente: Banco Mundial (1997).

El Cuadro 6 presenta los valores de los coeficientes Gini para Chile en la década de los 70. Puede observarse que ellos son muy estables. En efecto, su promedio alcanza a 0,49 y su desviación estándar es de sólo 0,028.

CUADRO 6
COEFICIENTES GINI PARA LOS AÑOS 70 EN CHILE

Años	Coefficiente Gini
1969	0,518
1970	0,471
1973	0,450
1976	0,501
1979	0,509

Fuente: Haindl, R. y Weber, E., "Impacto Distributivo del Gasto Social". U. de Chile, Odeplan. 1986.

Para el análisis de la distribución del ingreso es posible considerar diferentes opciones que se refieren a las unidades de análisis: personas *versus* hogares, que se refieren a la medida que se empleará; consumo *versus* ingreso percibido; y, finalmente, el tipo de ingreso (autónomo, monetario u otro) cuya distribución se analizará.

La unidad de análisis es importante, puesto que el número promedio de personas de los hogares en situación de indigencia o pobreza es superior al del resto. Así, la distribución del ingreso medida en términos de personas normalmente es peor que la medida en términos de hogares. La persona es la unidad de análisis pertinente si se desea estudiar la igualdad de ingresos en una perspectiva de gastos; sin embargo, si el objetivo es la determinación de medidas de política para identificar factores asociados a la desigualdad, entonces el hogar es una medida más útil, toda vez que el número de personas por hogar es una variable endógena que se puede modificar, como se ha estado haciendo hasta ahora, por un proceso de nuclearización de éstos⁷.

En la disyuntiva entre consumo o ingreso, se ha preferido el ingreso por ser la información disponible y comparable que entregan las nuevas encuestas de caracterización socioeconómica (CASEN) con las que se cuenta en Chile a partir de 1985. Por otra parte, el ingreso entrega una medida más adecuada de las condiciones presentes y, por lo tanto, se presta más para vincularlo con el nivel de actividad económica actual y con la tasa de crecimiento del país en los últimos años.

En lo que respecta al ingreso, se pueden considerar las siguientes tres alternativas: ingreso autónomo, es decir, el que resulta de la participación directa de las personas en el proceso productivo, incluidas las pensiones de la seguridad so-

⁷ Desde el punto de vista de equidad en la perspectiva de "dar a cada quien lo que le corresponde", si se asocia lo que le corresponde a cada quien con la satisfacción de sus necesidades de todo tipo —es decir, con sus gastos—, y el nivel de ingreso como una medida de poder generalizado de consumo, entonces surge la noción de que personas con igual nivel de necesidades tendrán igual nivel de gasto y deberán, por lo tanto, tener igual nivel de ingreso. En esta perspectiva, estudios como los de concentración aplicados sobre las personas tienen por objeto mostrar cuán lejos se está de esta proposición.

cial que pueden considerarse como el reflejo del ahorro previo de las personas. El ingreso monetario, que agrega al ingreso autónomo las transferencias monetarias del gobierno, por medio de programas como el subsidio único familiar (SUF), pensión asistencial (PASIS), asignación familiar y subsidio de agua potable, que afectan fundamentalmente a los sectores de menor ingreso. Y, finalmente, el ingreso empleado para fines del cálculo de pobreza que agrega al ingreso monetario una imputación por el valor de las viviendas de propiedad de los hogares considerados. Los objetivos propuestos son determinantes para decidir el tipo de ingreso que se utilice.

En este estudio se presentarán antecedentes de las tres distribuciones, con el objeto de identificar los puntos de diferencia de unas y otras. Sin embargo, como en Chile una parte muy importante de los subsidios monetarios son pensiones o asignaciones familiares (90,3%) que tienen un carácter permanente, lo que también sucede con las viviendas entregadas a los sectores de menor ingreso, se ha considerado que el ingreso empleado para calcular la pobreza es el que mejor refleja las condiciones de ingreso efectivas de los hogares en una perspectiva estable y, por lo tanto, sería la más apropiada de las tres distribuciones para el análisis del nivel de desigualdad de ingreso de los hogares. La incorporación de los otros beneficios en especies (educación, salud, etc.) entregados por el Estado no parece adecuada por la dificultad para identificar y medir el valor de los beneficios percibidos por las personas.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES, 1965-1975
(% en columnas suman 100)

Quintiles	1965	1970	1975
I	4,0	3,8	4,2
II	8,0	7,1	8,4
III	12,8	11,3	12,9
IV	19,6	19,3	20,6
V	55,6	58,5	54,0
V/I	13,9	15,4	12,9

El Cuadro 7 presenta la evolución intertemporal de la distribución por quintiles del ingreso monetario de los hogares. Puede observarse la estabilidad de las relaciones que permanecen prácticamente inalteradas (13,9 *versus* 12,9) a lo largo de 10 años, caracterizados por cambios políticos, económicos y sociales de gran trascendencia. Como se podrá apreciar cuando se analice la década de los 90, esta relación se mantiene indemne hacia 1994, casi 30 años después del período inicial.

III.1.4. La situación macroeconómica de los 70 en Chile

Un comentario interesante sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas en los 70 es la inestabilidad reinante que queda de manifiesto al observar las tasas de crecimiento del PIB que oscilan entre -13,3% y 8,3%, alternándose valores positivos y negativos en los primeros 5 años de la década. La tasa de inflación, por otra parte, experimenta alzas de hasta más de 600%, para terminar con un valor de 38,9% en 1979.

Si se analiza con mayor detalle el segundo quinquenio se puede observar que en el período 1977-80 la economía chilena creció a una tasa media del 8% anual y la tasa de desempleo se redujo de un nivel del 11,8% en 1977 al 10,4% en 1980. Estas cifras no incorporan a los trabajadores del PEM (programa de empleo mínimo), que fue un programa social en el que uno de sus objetivos era la reducción del impacto negativo en ingreso del desempleo. El PEM será analizado con más detalle al estudiar los programas sociales de la próxima década.

En término de logros sociales puede observarse que entre 1977 y 1981 el índice general de sueldos y salarios, expresado en valores reales, se elevó de 100 a 136. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil se redujo en 13,2 puntos porcentuales y, en consecuencia, la esperanza de vida se elevó de 71,3 en 1977 a 72,1 en 1981. Del mismo modo, la proporción de población que cuenta con agua corriente se elevó del 66% en 1977 al 75,8% en 1981. Finalmente, cabe hacer notar que la distribución del ingreso en el ámbito familiar, calculada mediante el coeficiente de Gini, permaneció aproximadamente constante en 0,50. La distribución del ingreso secundario, expresada como gasto fiscal social, aumentó de \$ 150.000 per cápita en 1977 a \$ 228.000 en 1981, expresados en moneda constante.

III.2. La política social en Chile en los 80

Debe destacarse que el estudio se limitará al período comprendido entre 1981 y 1987, puesto que los años posteriores se estudiarán en la sección siguiente.

III.2.1. El objetivo de reducción de la pobreza

En la década de los 80 se profundizaron los mecanismos de ataque a la pobreza sobre la base de los principios definidos en el período anterior: subsidiariedad, definición de objetivos específicos, focalización y descentralización. Se sentaron las bases de un amplio sistema de preparación y evaluación de proyectos, que partía desde las regiones (SEREMI) hasta el nivel central. Se mejoró la ficha CAS para incrementar su poder de selección y se amplió su cobertura. Se crearon fondos de proyectos, entre los cuales cabe destacar el FNDR (fondo nacional de desa-

rrrollo regional)⁸ y fondos comunales. Finalmente, en la perspectiva de descentralización se avanzó hacia la municipalización de los programas de satisfacción de necesidades básicas (salud y educación), particularmente hacia fines del período.

Hacia la segunda mitad de la década se inicia un procedimiento para evaluar las políticas sociales en lo que dice relación con su grado de focalización; es decir, con la proporción de las actividades desarrolladas que llega a los sectores de menor ingreso. Se trata de las llamadas encuestas CASEN (caracterización socioeconómica nacional) que tienen cobertura nacional y regional y se aplican aproximadamente cada dos años a partir de 1985. Estas encuestas constituyen, sin lugar a dudas, el mecanismo más completo y confiable para el estudio de las condiciones sociales y el monitoreo de las políticas sociales en Chile.

Como la pobreza se mide por medio del llamado mapa de la extrema pobreza, se produce un descuadre respecto de la información entregada por las encuestas CASEN. Así, los antecedentes recopilados en la encuesta se expresan en términos de quintiles de ingreso clasificados de menor a mayor capacidad económica de las familias (Q1, para las más pobres; y Q5, para las más ricas), y los análisis de focalización de políticas sociales y de monitoreo de la situación social se realizan en términos de dichos quintiles, lo que determina que el ingreso sea la variable determinante para la evaluación de los programas sociales.

III.2.2. Políticas de satisfacción de necesidades básicas en los 80

En esta década se producen algunas de las reformas más trascendentales del gobierno militar, en el campo social. En efecto, se cambia el sistema de pensiones de reparto por otro de capitalización individual; se permite que el seguro previsional de salud sea provisto por aseguradoras privadas y se crean las ISAPRE (ver capítulo 14). Se modifica la ley de salud orgánica constitucional que introduce copagos en función del ingreso de la persona en vez de la gratuidad anterior. Se mejora el sistema de subvenciones escolares para la provisión privada de educación básica y media, y se amplía el estudio de la calidad de la educación. Se consolidan los sistemas de subsidios habitacionales. Se avanza fuertemente en la municipalización de la atención primaria de salud y en la provisión de educación básica y media. Se diseña un conjunto de programas de empleo para paliar el alto nivel de cesantía que persiste en este período.

III.2.2.1. Educación

En esta época se aumenta la cobertura del nivel prebásico introduciendo nuevas alternativas no tradicionales (centros abiertos) más flexibles que los jardi-

⁸ Debe destacarse que el FNDR fue creado en 1975; sin embargo, es en la década de los 80 cuando adquiere su mayor relevancia.

nes infantiles tradicionales y de menor costo. El costo mensual total de un centro abierto (Cadel) es alrededor de la mitad del de la sala cuna y un 64% del de los niveles medios y de transición, (Banco Mundial 1990). Es así como la matrícula de educación prebásica gratuita, a cargo del Mineduc, aumenta de 100 mil cupos en 1980 a 197 mil en 1987, (Vergara 1990).

En otro orden de cosas, para lograr la descentralización de la gestión educacional se incentiva la subvención como mecanismo de asignación de recursos. Para regular esta actividad, en 1980 se dicta el decreto ley que fija las normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. En el nivel primario, las matrículas en escuelas subvencionadas se incrementan de 306 mil a 592 mil, entre 1980 y 1987. Sin embargo, aún en 1987, la matrícula en escuelas municipalizadas era más del doble que aquella de las escuelas subvencionadas.

Los logros en este período son ambiguos. En efecto, la tasa de repitencia en educación básica alcanza al 12%, pero llega a más del 20% entre los estudiantes de bajo nivel de ingreso. La tasa de deserción varía desde un 2% para el primer grado hasta un 6% en el sexto grado. En la educación secundaria, las tasas de repitencia varían entre un 12,6% para el primer año de secundaria hasta un 11,2 en el tercer año (Banco Mundial, *op. cit.*). Hacia fines de los 80, la tasa de finalización del ciclo era de aproximadamente un 71%.

Los problemas más serios que enfrentaba el sector en este período eran la baja calidad de la educación municipalizada principalmente, lo que se traducía en una brecha entre los alumnos de quintiles más pobres y los de los más ricos. En muchos casos, esta brecha se mostraba en términos de diferenciales de acceso a los insumos complementarios a la educación, como atención del niño después de sus horas escolares y programas recreacionales.

III.2.2.2. Salud

Los hechos más salientes de los programas de salud en este período son la incorporación de un conjunto de aseguradoras privadas que entran a competir con la organización estatal denominada FONASA por el seguro previsional de salud; la municipalización de la atención de salud primaria, que de esa forma se desvincula financieramente del sistema de servicios de salud, manteniendo una relación esencialmente normativa con ellos; y los mecanismos para contener los costos de las atenciones secundarias y terciarias.

Desde la perspectiva de programas dirigidos hacia los sectores de menor ingreso, la municipalización de la atención primaria de salud es, sin duda, el hecho más saliente, puesto que los logros sanitarios que han constituido motivo de orgullo para las políticas sociales chilenas han sido el resultado en parte no despreciable de un eficiente sistema para la provisión de atención primaria en salud, incluido el saneamiento básico. Es interesante destacar que, en este período, en la atención primaria se privilegió fuertemente al programa materno-infantil porque

sus beneficiarios eran dos de los agentes considerados vulnerables: embarazadas y niños menores de seis años, incluidos los lactantes.

Conjuntamente con la atención primaria de estos grupos se enfatizó su *status* nutricional a través del PNAC, un programa muy antiguo que ahora se vinculó más estrechamente con las actividades del sector salud, se lo desarrolló a través de un mecanismo de autofocalización y se lo hizo parte de una estrategia de ataque a la desnutrición que se proyectaba hacia la actividad curativa, en el caso de los desnutridos de mayor gravedad que eran derivados a los centros del CONIN, una entidad privada destinada a la recuperación de la desnutrición grave. Por otra parte, se estableció una suerte de coordinación implícita con el PAE, que prolongó sus actividades a los escolares en jardines infantiles y escuelas.

Esta estrategia, que constituye un ejemplo interesante de destacar por su globalidad, fue el resultado de una concertación de voluntades en la que tuvo una labor importante el CONPAN, organismo de coordinación general en materia de nutrición creado en la década pasada. La estrategia en referencia es interesante, puesto que reúne varios de los elementos necesarios para el éxito de un programa social: su continuidad a lo largo del tiempo, de tal forma que los beneficiarios tengan la posibilidad de conocer los beneficios que brinda el programa y sepan que siempre que cumplan las condiciones requeridas serán atendidos; su nivel de entrega descentralizado, que permite el fácil acceso a sus actividades de personas en diferentes áreas geográficas; su empleo como incentivo para el desarrollo de las actividades de otros programas relacionados con los cuales se vincula para aprovechar ciertas sinergias y, finalmente, su capacidad de ofrecer soluciones a diferentes problemas: riesgo de desnutrición, desnutrición leve y desnutrición grave.

III.2.2.3. Vivienda

Este sector experimentó también fuertes cambios en esta década, consolidándose los sistemas de subsidios para los sectores de menores ingresos, entre los que cabe destacar: el programa de viviendas básicas y el de lotes con infraestructura sanitaria. Este último programa tiene por objeto solucionar, en forma masiva, los problemas habitacionales de las familias en extrema pobreza que viven en campamentos o viviendas “callampas”, ofreciéndoles sitios urbanizados de 100 a 160 m² y casetas sanitarias con agua potable y alcantarillado, que resuelven el problema de saneamiento básico de sus moradores.

III.2.2.4. Previsión social

En este sector se produce el cambio de un sistema de pensiones de reparto por uno de capitalización individual manejado por entidades privadas (AFP). Entre los programas más atingentes para los sectores de menor ingreso se pueden destacar la pensión mínima que forma parte del sistema general de pensiones; el subsidio único familiar (SUF), que permitió extender los beneficios de la asigna-

ción familiar a las personas en extrema pobreza; y los PASIS, que extendieron los beneficios del sistema general de pensiones a las personas en extrema pobreza que se encontraban marginadas de la previsión. Los SUF y PASIS son asignados en función de la situación de pobreza de la persona medida por la ficha CAS. Para mayores detalles sobre los cambios en el sistema previsional, véase el capítulo 11 de este libro.

III.2.2.5. Evaluación

En este caso, en forma similar a lo hecho para la década pasada, la evaluación se realizará sobre la base de indicadores de cumplimiento de los objetivos de las políticas sociales: mortalidad y esperanza de vida en salud; analfabetismo y tasas de matrícula en educación.

Puede observarse que los logros de Chile, según los indicadores incluidos, son considerables. En efecto, en todos ellos muestra una mejor posición que los promedios de los países de ingreso mediano a los que en esta época pertenecía Chile por su ingreso per cápita. Por otra parte, las cifras del Banco Mundial indican también claramente la mejor posición de Chile. A modo de ejemplo puede citarse el analfabetismo, con una tasa de 6% *versus* un promedio de América Latina de 17%; matrícula en secundaria, con tasas de 74% *versus* 48%; mortalidad infantil, con tasas de 19 *versus* 50 decesos por mil nacidos vivos; y, consecuentemente, esperanza de vida de 72 *versus* 67 años.

Para apreciar los logros de las políticas de satisfacción de necesidades básicas, en una perspectiva intertemporal, se presenta el Cuadro 8, en que puede apreciarse un descenso de las tasas de mortalidad general y de mortalidad infantil, una situación estacionaria en la esperanza de vida y un incremento en las tasas de matrícula secundaria. Las tasas de matrícula primaria descienden pero todas ellas son superiores al 100%, lo que indica que esa disminución no es significativa.

Para analizar los recursos fiscales disponibles se presenta el Cuadro 9 con los antecedentes sobre el gasto fiscal per cápita por sectores para los diferentes años de la década.

Las cifras de salud, educación y otros muestran un descenso en los últimos años de la década. Previsión y vivienda, en tanto, aumentan casi ininterrumpidamente durante todo el período. En balance, el gasto total aumenta entre 1980 y 1982, se reduce en 1983 para aumentar en 1984 y reducirse en 1985, aumentar en 1986, reducirse en 1987, permanecer constante en 1988 y reducirse, finalmente, en 1989. Se trata de un conjunto de oscilaciones que desafían cualquier explicación.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EN LA DÉCADA DE LOS '80

Años	Tasa mortalidad general (por mil)	Tasa mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)	Analfabetismo (%)	Tasa matrícula básica (%)	Tasa matrícula media (%)
1980	6,6	33,0	71,0	9,18	109,8	52,9
1981	6,2	27,0	71,1	9,02	108,1	54,1
1982	6,1	23,6	71,2	8,87	106,8	55,4
1983	6,3	21,9	71,3	7,80	107,3	60,5
1984	6,3	19,6	71,4	7,05	106,1	63,3
1985	6,1	19,5	71,5	6,50	107,3	66,8
1986	5,9	19,1	71,6	6,23	106,2	68,4
1987	5,6	18,5	71,7	6,01	103,7	70,4
1988	5,8	18,9	71,8	5,75	102,7	74,8

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988". Dirección de Estudios del Banco Central de Chile.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN LOS SECTORES SOCIALES

Años	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Total
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	104,25	94,91	132,54	118,46	175,06	129,26
1982	97,11	33,27	151,57	119,27	197,32	134,69
1983	77,85	62,84	142,74	99,28	213,47	127,13
1984	75,75	96,03	179,04	100,30	188,55	135,33
1985	66,80	107,48	185,22	97,14	169,97	132,21
1986	61,15	107,25	207,92	95,15	141,70	132,48
1987	59,55	123,19	195,37	86,25	118,39	122,36
1988	61,11	173,65	203,84	80,26	99,33	122,47
1989	58,43	115,20	193,52	77,83	79,63	111,60

Fuente: Banco Central de Chile: "Boletines Mensuales".

III.2.2.6. Programas especiales de empleo

Las altas y sostenidas tasas de desempleo de los 80 llevaron al diseño de varios programas especiales de empleo tales como: PEM, POJH, PIMO, y otros para sectores específicos.

En esta sección se describirán los dos programas de empleo más importantes que fueron creados en los 70 y 80 para contrarrestar el alto desempleo existente (llegó a 19,6% en 1982). Ellos son: el PEM y el POJH.

El PEM, que se inició a comienzos de 1975, posibilitó que las municipalidades contrataran mano de obra para la realización de actividades que redunden en beneficio directo de la comunidad local. En contrapartida, los beneficiarios recibían un subsidio mensual de \$ 1.300 (US\$ 33,3) en 1981. Este subsidio llegó a \$ 3.000 (US\$ 18,7) en 1985.

Las actividades más frecuentemente realizadas por los beneficiarios del PEM fueron: reparación de calles, limpieza de canales, reparación de mobiliario escolar. Este programa llegó a tener más de 300.000 beneficiarios en los años 1982 y 1983. En 1983 se registró el volumen máximo de beneficiarios (396.000 personas). Las regiones más beneficiadas fueron la Metropolitana (RM), V, VIII, IX y X.

El segundo es el programa obrero de jefes de hogar (POJH), que se inició en 1982 con el objeto de reducir el nivel de desempleo. Los beneficiarios debían trabajar 7 horas diarias, durante 5 días a la semana, en actividades de bien público no competitivas con las del sector privado. Entre los trabajos más comunes realizados por los beneficiarios de este programa se pueden mencionar: perfilado y nivelado de calles y pasajes, construcción de gaviones, limpieza de alcantarillados y reparación y pintura de escuelas y otros edificios públicos. Véase Ortega y Tironi (1988).

Es interesante destacar que algunos de los beneficiarios del POJH eran personas con educación universitaria. Por lo tanto, se concibió un sistema o cuadrilla que incluía: capataces, supervisores y jefes de proyecto, además de los trabajadores propiamente tales. El subsidio mensual para jefes de proyecto era seis veces superior al del trabajador común, los supervisores recibían un ingreso tres veces superior al de los trabajadores comunes y los capataces uno doble. El número máximo de beneficiarios alcanzó a las 228.000 en 1983, pero en 1984 y 1985 superaron los 140.000. Estos programas continuaron hasta 1989 pero en un número significativamente decreciente. En efecto, hacia fines de 1988, los beneficiarios de cada uno de ellos totalizaban 3.500 para el PEM y 5.300 para el POJH. Véase Banco Central (1989).

Mucho se ha discutido respecto del carácter de estos dos programas: si son de empleo o simplemente subsidios con un carácter social. En este sentido se ha argumentado en favor de su carácter de programa social por los pagos efectuados por estos programas en comparación con el promedio de ingresos de los trabajadores no calificados. En realidad, en el primer semestre de 1982, el ingreso medio de un participante en el PEM era de \$ 1.300 (US\$ 32,80) mensuales, en tanto

que en el segundo semestre el pago mensual se elevó a \$ 2.000 (US\$ 32,20). Los pagos del POJH ascendían a \$ 4.000 (US\$ 55,30) mensuales en diciembre de 1982, para los trabajadores no calificados, y a \$ 8.000 (US\$ 110,50) para los trabajadores calificados (capataces). El salario mínimo (el más bajo que podía pagarse a un trabajador) era de \$ 5.186 (US\$ 130,80) entre enero y agosto de 1982; y, finalmente, el ingreso medio de los trabajadores no calificados alcanzaba a \$ 19.600 (US\$ 270,80), en diciembre de 1982.

El hecho de que estos programas tengan un carácter de subsidio ha llevado a considerarlos poco convenientes. Sin embargo, su función fue satisfactoria en términos de las actividades realizadas, particularmente por el POJH, y contribuyeron en forma no despreciable a la reducción del desempleo. En esta perspectiva pueden ser considerados como una alternativa interesante frente a situaciones de alto y sostenido desempleo.

III.2.3. Distribución del ingreso

Este período mantiene la tendencia general de Chile: alta concentración del ingreso. Así, el índice de Gini alcanza valores superiores al 50%. Se hicieron dos mediciones: una para 1983 que entrega un valor de 0,59 para el país como un todo, con distinciones de cuatro macrozonas: norte, 0,55; RM, con 0,59; VI parcial, con 0,47; y sur, con 0,50 Rodríguez (1985)⁹. La otra, para 1985, con valores de 0,52 para ingresos autónomos y 0,51 para ingresos monetarios. Véase Haindl y Weber (1986). Los cálculos presentados por Rodríguez son interesantes, puesto que entregan resultados desagregados por zonas y permiten visualizar la menor concentración del ingreso en las áreas rurales. El segundo estudio, basado en el cálculo del Gini para la distribución del ingreso autónomo y para el ingreso monetario que incluye los subsidios en dinero del Estado, permite visualizar el impacto redistributivo de dichas acciones, que, como puede apreciarse, es de un punto porcentual.

El Cuadro 10 presenta la distribución del ingreso por quintiles en 1980 y 1987. Puede apreciarse un deterioro del ingreso percibido por los dos quintiles más pobres que pasan de percibir un 13,6% en 1980 a un 12,7% en 1987. Sin embargo, estas conclusiones deben ser tratadas con extrema cautela, puesto que los antecedentes para 1980 corresponden a la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, en tanto que los de 1987 son tomados de la encuesta CASEN de dicho año.

⁹ Es interesante destacar que el valor del Gini para todo el país es superior al de cada uno de los Gini por zonas. Esto sucede así porque el índice de Gini no es agregativo; es decir, a los valores de la concentración intrazonas debe agregarse la concentración interzonas.

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES, 1980-1987
(En porcentajes)

Quintiles	1980	1987
I	4,6	4,5
II	9,0	8,2
III	12,7	12,1
IV	18,7	19,0
V	55,0	56,3
V/I	12,0	12,5

Fuente: Temas Públicos, 334 (Santiago), 9/07/1997.

El Cuadro 10 indica que el cociente entre el V quintil y el primero (coeficiente RAZ) alcanza un valor de 12 y 12,5 para 1980 y 1987, respectivamente. Estos valores se ubican en una posición intermedia entre los valores de 40 y 32, que muestran Honduras y Brasil; y de 8,6 y 4,1, de Suiza y España. Finalmente, es interesante destacar que estudios econométricos realizados en Chile indican que la alta inflación y el mayor desempleo se asocian positivamente con una mayor concentración del ingreso y la productividad media se asocia negativamente. Es decir, al crecer con estabilidad, se reduce el índice RAZ.

Adicionalmente, se presenta el Cuadro 11 con la información sobre la relación entre el decil más rico y el más pobre para los años 1980 a 1989. Puede observarse que dicha relación se redujo; es decir, el ingreso se desconcentró entre los años 1981 y 1983 para después volver a concentrarse, de tal forma que la relación para 1989 es superior a la de 1980.

En síntesis, si se asocian los logros de una política de distribución del ingreso con menor concentración del mismo, puede decirse que los datos no permitirían rechazar la hipótesis de que la concentración haya permanecido constante, a pesar de que los indicadores punto tiendan a insinuar su empeoramiento. Es interesante destacar, además, la asociación positiva entre ciertas variables macro y la distribución del ingreso, lo que indicaría que dichas variables podrían jugar un papel directo frente a la distribución del ingreso. Finalmente, debe reconocerse que los logros de la política social en este objetivo no han ido a la par con los otros dos objetivos en que es posible identificar desarrollos muy importantes: el campo de las políticas sociales y el de la pobreza. Estos últimos serán resaltados con mayor claridad al estudiar la década de los 90, puesto que entonces se contará con políticas específicas de ataque a la pobreza, con medidas operacionales de logro y con un monitoreo de las políticas sociales a través de indicadores objetivos.

CUADRO 11
RELACIÓN DECIL MÁS RICO A DECIL MÁS POBRE

Años	D10-D1
1980	25,8
1981	21,5
1982	21,1
1983	20,8
1984	23,3
1985	27,2
1986	28,3
1987	26,6
1988	25,1
1989	26,5

Fuente: Temas Públicos, 334 (Santiago), 9/07/1997.

III.2.4. Condiciones macroeconómicas en la década de los 80

Al analizar los principales indicadores de desempeño macroeconómico durante la década de los 80, puede observarse la caída del PIB en 1982, que alcanza un valor negativo de más de 13%, la alta tasa de desempleo en dicho año (19,6%) y la rigidez de los salarios que, en términos reales, permanecen constantes. Sólo se reducen al año siguiente.

Las cifras destacadas en el párrafo anterior indican que los resultados macroeconómicos de la década estuvieron marcados por la recesión de 1982, que en realidad habría comenzado en 1981 y duraría hasta el comienzo del tercer trimestre de 1983.

Es interesante destacar que la recesión aparece en Chile repentinamente —aun cuando sus síntomas existían desde mucho antes— y se extiende rápidamente a varios sectores económicos. En octubre-diciembre de 1981, la tasa de desempleo se elevó al 11,3%, en comparación con el 10,4% registrado en octubre-diciembre de 1980. En el cuarto trimestre de 1981, el PIB se redujo un 3,3% (tasa anual), a pesar de haber aumentado un 11% en el trimestre anterior. Estas tendencias persistieron durante 1982 y en la mayor parte de 1983. Por otra parte, en el tercer trimestre de 1983, pero más claramente en el cuarto trimestre de ese año, es posible observar una inversión de la tendencia del PIB. Sin embargo, no se observa una variación del desempleo hasta el final de 1983, o incluso comienzos de 1984.

La información disponible para 1982 respecto de las características socioeconómicas de los hogares indica que las familias urbanas ascendían al 81% de la po-

blación, en tanto que la población rural representaba un 19%. Por otro lado, un 49% de la población rural pertenecía al quintil más pobre y un 24% al quintil siguiente, de modo que poco menos del 75% de toda la población rural pertenecía a los sectores pobres. En lo que respecta a la calidad de vida, la información disponible es bastante incompleta, pero se puede observar un incremento de la proporción de malnutrición moderada y avanzada entre 1982 y 1983. Se observa también que la tasa de matrícula escolar en la enseñanza primaria disminuyó continuamente entre 1980 y 1982. Con el objeto de compensar estas tendencias adversas, en 1982 se elevó el llamado gasto fiscal social en un 4% per cápita, pero en 1983 dicho gasto disminuyó un 5%, de modo que el nivel de 1983 (US\$ 161,62) es inferior al de 1981 (US\$ 163,47). Se ha señalado que estas variaciones fueron compensadas por una focalización más directa y precisa de los programas sociales, que se concentraron en los sectores más pobres, pero la información disponible no permite tener una medida comparativa del “impacto de la focalización” con respecto a la reducción del gasto fiscal social.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE EN LOS 90

Esta sección tiene por objeto presentar las características de la política social chilena en los 90 e identificar sus objetivos, sus logros y las contradicciones que pueden surgir al tratar de evaluarla, desde una perspectiva que incluya simultáneamente pobreza, necesidades básicas y desigualdad.

IV.1. Objetivos de la política social en los 90

En los 90, la política social en Chile se ha caracterizado por la integración al desarrollo (gobierno de Aylwin) y las oportunidades y calidad de vida (gobierno de Frei Ruiz-Tagle) (Raczynsky, 1998), pero el concepto que ha estado detrás en los dos mandatos es el de desarrollo con equidad.

En 1994, el Ministerio de Planificación (Mideplan) planteaba que se trata de lograr “un proceso sostenido de crecimiento equitativo y sustentable que permita mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y superar la pobreza”, y a continuación indicaba una estrategia basada en cuatro elementos: estabilidad macroeconómica; integración creciente a la economía mundial; aumento en inversión física, capital humano y desarrollo productivo; y equidad social. Este mismo documento indicaba los siguientes tres mecanismos para lograr dichos objetivos: i) logro de relaciones más equilibradas en el mercado del trabajo y necesidad de apoyar la transformación productiva de las PYME (Pequeña y Mediana Empresa) y de la pequeña producción”; ii) “reforzar y mejorar la eficiencia de las políticas sociales” y iii) “profundización de la democracia” (Mideplan, 1994).

Los instrumentos para lograr dichos objetivos: i) enfatizan el aumento del gasto público para destinarlo fundamentalmente a mejorar la calidad de los servicios básicos provistos a los sectores de menor ingreso. ii) En forma conjunta con el mayor gasto social, se establece un mayor énfasis en el fortalecimiento institucional como un nuevo mecanismo para mejor aprovechar los recursos disponibles. iii) Además, se enfatiza la priorización hacia grupos vulnerables, entre los que cabe destacar: mujeres, niños, discapacitados, ancianos y minorías étnicas. Se trata de una explicitación del criterio de focalización destinado a la búsqueda de mayor especificidad en los programas atinentes a estos sectores. iv) Finalmente, se hace hincapié en un enfoque de mayor participación que mira la integración de los beneficiarios como un beneficio más global.

En esta perspectiva se plantea una distinción entre reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas. Las políticas contra la pobreza constituyen uno de los más importantes indicadores del éxito de la estrategia social, pero no el único.

En efecto, los sectores sociales tradicionales: salud, educación, vivienda, previsión social y asistencia social tienen sus propios objetivos que consideran para juzgar su desempeño. Así, en el caso de salud aparece: mortalidad infantil, tasas de morbimortalidad, financiamiento de enfermedades catastróficas y cobertura a la tercera edad. En educación: analfabetismo, tasas de matrícula y calidad de educación básica y media. En vivienda: número de viviendas construidas, allegamiento, viviendas progresivas y normas de calidad de las viviendas básicas. En previsión social: monto y condiciones de acceso a las pensiones, incremento en la capacidad de ahorro, magnitud y características de las comisiones, problemas financieros asociados a la pensión mínima. Y en asistencia social: monto de las pensiones mínimas de los beneficiarios de las antiguas cajas, alcance y magnitud de las pensiones asistenciales y mecanismos de selección de beneficiarios. Además, todas estas medidas están dirigidas a los sectores necesitados de dichos bienes, en general, y con mayor prioridad a los de menor ingreso, aunque no sean pobres.

Por otra parte, el mejoramiento del poder de consumo de toda la población plantea un tercer objetivo que se asocia con la función completa de distribución del ingreso. Es interesante destacar que mientras los otros dos objetivos se refieren a una proporción de la población que es atendida por los programas sociales de vivienda, salud, educación y asistencia social, éste se refiere a una situación de mayor bienestar, asociado a incrementos en el nivel de vida de todos los grupos de la población. Dos conceptos se han elaborado sobre el particular: el de bienestar y el de concentración. El primero se refiere a la media de los ingresos de los diferentes grupos, en tanto que el segundo a la proporción del ingreso percibido por cada uno de dichos grupos.

Finalmente, se ha ido popularizando un nuevo concepto: el de calidad de vida, que se refiere a ciertos bienes públicos como orden, congestión, contaminación, seguridad ciudadana y posibilidades de acceso a los servicios básicos que

empiezan a ser constitutivos de gran preocupación e interés de las personas y, por lo tanto, objeto de las políticas sociales.

IV.2. La política social en Chile en los 90: ¿Un ejercicio exitoso?

Crecimiento con equidad ha sido un elemento importante en la política de los gobiernos de la Concertación. En términos muy amplios, puede decirse que la equidad en términos sociales admite por lo menos las siguientes tres interpretaciones: igualdad de ingreso como poder generalizado de consumo; satisfacción de necesidades básicas como medida de logro de igualdad de oportunidades, y erradicación de la pobreza como manifestación de la negación de la igualdad en general y de la igualdad de oportunidades, en particular. Estas interpretaciones subyacen en las diferentes formas de evaluar la política social que se presentan en los párrafos siguientes:

A juicio de muchos, los logros de la política social en Chile han sido impresionantes. En efecto, en salud, la tasa de mortalidad infantil se redujo del 19,5% en 1985 al 12% en 1994, siendo una de las más bajas de América Latina y muy inferior a la de los países de igual nivel de ingreso que Chile. Otro tanto sucede con la esperanza de vida, que se empina a los 72 años, en tanto que la de América Latina alcanza sólo a los 68 años. La desnutrición severa en los menores de 6 años es prácticamente inexistente y el bajo peso al nacer se ha reducido hasta un 5,3%, valor ligeramente superior al de los países más desarrollados (el de Suecia es de 4%). Véase Torche y Asoc. (1994).

En 1994 también, el analfabetismo en adultos era del orden del 5%, la cobertura primaria prácticamente completa, en tanto que la de educación secundaria totalizaba 74% y la de educación terciaria era de un 20%, porcentajes superiores al promedio de América Latina y el Caribe, que exhibían una tasa de analfabetismo promedio del 16% y coberturas de 49% y 16% para la educación secundaria y terciaria. Véase Banco Mundial (1995).

Finalmente, el 94% de las viviendas urbanas disponía de agua potable y el 84% de saneamiento, valores muy por encima del promedio de los países de igual nivel de desarrollo (PNUD, 1998).

Sin embargo, de acuerdo con otros puntos de vista, es inconveniente sostener una visión tan optimista de los diferentes sectores sociales, toda vez que al hurgar con más detalle en ellos se constata que una proporción mayoritaria de los beneficiarios tiene una percepción negativa del sistema de salud, por ejemplo, o que miles de jubilados reciben una pensión no superior a los \$ 30.000 mensuales.

De acuerdo con una tercera visión, se afirma que en términos globales los resultados de la política social son ampliamente alentadores, puesto que el crecimiento económico experimentado por el país ha permitido la creación de 390 mil

puestos de trabajo entre 1993 y 1997, y la tasa de desempleo se ha mantenido en el rango de 5% a 8%, cuando en países vecinos es superior al 10%. Finalmente, los salarios reales se han incrementado en un 24% en ese lapso.

Pero de qué sirve lo anterior, se escucha en otras instancias, si la distribución del ingreso en Chile es una de las más desiguales en el mundo. Así, un indicador ampliamente difundido para medir concentración, el índice de Gini (promedio de años 1987 a 1994) alcanza al 55%, más de 5 puntos porcentuales superior al promedio de América Latina y el Caribe. Véase Banco Mundial (1997).

Lo más importante, agregan otros, es la reducción en la pobreza que, según antecedentes de la encuesta CASEN, ha pasado de 45% en 1987 a 23% en 1996, con una reducción en la proporción de hogares en indigencia de 17,4% al 5,8% en el mismo período, Mideplan (1997). Es verdad, conceden otros..., pero en 1994 se habría incrementado la intensidad de la pobreza entre los sectores de indigentes, que correspondería a un grupo de "pobreza dura" que no habría sido alcanzado por los programas en vigor. Mideplan (1997); Banco Mundial (*op. cit.*).

El debate anterior es una invitación para reflexionar sobre los objetivos de la política social, sobre la posibilidad de que éstos sean contradictorios y sobre la evaluación de dicha política. Tales serán los temas de las próximas secciones.

IV.3. El objetivo de superación de la pobreza

Dado que en términos operativos la situación de pobreza se determina por la relación entre el costo total de la canasta de pobreza y el ingreso percibido, en una perspectiva puramente metodológica es posible distinguir dos tipos de factores: i) los que afectan el costo de la canasta, como los niveles de consumo, los precios netos que deben pagar los consumidores y el número de personas del hogar. El otro grupo de factores está constituido por los que afectan el ingreso. Entre ellos, las posibilidades de acceso al mercado de trabajo son, sin lugar a dudas, muy importantes. En este punto, los jefes de hogar de los primeros dos quintiles no se encuentran en una situación muy confortable. En efecto, los antecedentes disponibles indican que su situación en el empleo puede describirse como de: i) trabajadores no calificados, y ii) con sólo escolaridad primaria. De hecho, ambas características corresponden por lo menos a dos tercios de las unidades familiares de este sector. No es arriesgado pronosticar que la productividad marginal de estas personas sea baja y, lo que es peor, su crecimiento a lo largo del tiempo esté limitado y sea inferior al de otros sectores que por su mayor educación y calificación pueden aprovechar con mayor rapidez las posibilidades que abre el desarrollo.

El Cuadro 12 presenta el número de personas en indigencia y pobreza, y el porcentaje respecto de la población total, entre 1987 y 1996. Puede observarse que las personas en indigencia en 1996 eran un 38% de las que estaban en esa situación en 1987; sin embargo, como en el intertanto la población del país creció, en términos porcentuales, la población en indigencia en 1996 era la tercera

parte (33%) de la de 1987. La población en situación de pobreza, disminuyó en términos absolutos en un 30% y en términos porcentuales en un 40%¹⁰.

CUADRO 12
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE POBREZA E INDIGENCIA
(Número y porcentaje de personas en indigencia o pobreza)

Años	Indigencia (miles personas)	%	Pobreza (miles personas)	%
1987	2.125	17,4	5.501	45,1
1990	1.659	12,9	4.966	38,6
1992	1.169	8,8	4.332	32,6
1994	1.036	7,6	3.780	27,5
1996	814	5,8	3.288	23,2

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

En el caso de la pobreza, la unidad básica de análisis es el hogar. En efecto, es el hogar el que provee la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, de vivienda, de cuidados de salud. Por otra parte, aunque el ingreso es percibido por las personas, es en el hogar donde se hace la asignación a los diferentes consumos, mediante la combinación de dichos ingresos. Finalmente, es el hogar el que está en situación de pobreza y cuando ésta traspasa el umbral, todas las personas que lo constituyen también lo hacen. Por lo tanto, de aquí en adelante, la evolución de la pobreza e indigencia se medirá siempre en términos de hogares. El Cuadro 13 presenta la proporción de hogares en situación de pobreza e indigencia respecto de los hogares totales, para el período 1987 a 1996.

Puede observarse que la población en situación de indigencia en 1996 es un 34% de la de 1987, y la de pobreza un 50%. Los resultados son menores que los que se registran en el caso de las personas, debido a que los hogares en situación de indigencia y pobreza tienen un mayor número de personas que los del resto de la población, de tal forma que cuando un hogar deja de ser pobre un

¹⁰ Los valores de las líneas de indigencia y de pobreza se calculan separadamente para el sector urbano y para el rural. En el caso urbano se acepta que los gastos en alimentación representan un 50% de los gastos totales. Por lo tanto, la línea de indigencia es la mitad de la de pobreza. En noviembre de 1996 los valores eran de \$ 17.136 y de \$ 34.272 por persona/mes, respectivamente. En el caso rural se supone que la canasta alimentaria, debido a diferenciales de costo de vida, tiene un valor equivalente al 77% (0,7706) de la alimentaria urbana: es decir, alcanza a \$ 13.205 por persona/mes. Finalmente, se ha constatado que la canasta alimentaria representa el 57% (0,5714) del total en el sector rural. Por consiguiente, la canasta total rural tiene un valor de \$ 23.108 por persona/mes.

CUADRO 13
 INCIDENCIA DE INDIGENCIA Y POBREZA ENTRE 1987 Y 1996
 (% Hogares)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1987	0,137	0,168	0,143	0,381	0,453	0,394
1990	0,102	0,121	0,106	0,333	0,335	0,333
1992	0,070	0,079	0,072	0,275	0,284	0,277
1994	0,059	0,079	0,062	0,228	0,255	0,232
1996	0,043	0,079	0,049	0,185	0,260	0,197

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

número más que proporcional de personas deja también de serlo. Esta relación entre hogar y personas es interesante destacar, por el proceso de nuclearización de hogares que ha experimentado Chile en los últimos 20 años y que ha llevado a una reducción en el número de personas por hogar de 4,2 en 1987 a 3,9 en 1996. Este proceso implica la pérdida de las posibles economías de escala que se asocian a hogares más numerosos y, por otra parte, el posible mayor bienestar de no tener que compartir la vivienda con familias diferentes.

Las medidas de incidencia de pobreza entregan una evaluación esencialmente dicotómica en el sentido de distinguir entre la proporción de hogares en pobreza y los que han salido de dicha situación. Sin embargo, es posible que no haya habido cambios en la población en pobreza, pero que su situación determinada, por ejemplo, por el ingreso percibido haya mejorado. Es lo que mide la llamada brecha de pobreza que indica el déficit entre el ingreso percibido por los hogares pobres con relación a la línea de pobreza. Es decir, se expresa en porcentaje de dicha línea de pobreza. Pero aun es posible que ni la incidencia ni la brecha de pobreza muestren cambios, aunque se hayan producido redistribuciones dentro del sector de pobreza que mejoren la situación de los más desposeídos, a través del incremento de las pensiones mínimas, por mencionar un caso. El índice FGT2 permite medir este hecho¹¹. El Cuadro 14 presenta estas tres medidas: incidencia

¹¹ FGT indica un conjunto de medidas propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (1984), cuya fórmula general es la siguiente: $FGT_n = 1/n [\max\{(z-y_i)/z; 0\}]^n$, en que z es la línea de pobreza, y_i el ingreso percibido por el hogar i y n un parámetro que toma valores enteros. Puede demostrarse que si n es cero entonces FGT0 coincide con la medida de incidencia; si n es uno FGT1 coincide con la brecha de pobreza. Si n=2 se tiene una nueva medida que reacciona a la desigualdad entre los pobres. En efecto, esta última medida amplifica las desigualdades entre los ingresos de la población objetivos, puesto que están elevados al cuadrado. Por lo tanto, el índice FGT2 aumenta, al incrementarse la desigualdad en los ingresos de los pobres.

CUADRO 14
DIFERENTES MEDIDAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
(% Hogares)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Incidencia	Brechas	FGT2	Incidencia	Brechas	FGT2
1987	0,143	0,049	0,026	0,394	0,157	0,085
1990	0,106	0,037	0,021	0,333	0,126	0,067
1992	0,072	0,029	0,012	0,277	0,111	0,057
1994	0,062	0,024	0,015	0,232	0,082	0,043
1996	0,049	0,018	0,011	0,197	0,067	0,034

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

que se ha agregado al cuadro con fines de facilitar las comparaciones, brechas de pobreza e índice FGT2.

Puede observarse que las brechas de pobreza se han ido reduciendo en el paso del tiempo desde un 4,9% para la indigencia en 1987 hasta un 1,8% en 1996. En el caso de la pobreza, la brecha se ha reducido desde un 15,7% en 1987 hasta un 6,7% en 1996.

Es interesante destacar que una brecha de pobreza de 6,7% implica que un subsidio por un monto no superior a los US\$ 1.014 millones al año podría dejar a todos los hogares pobres sobre la línea de pobreza¹². Esta suma puede parecer exigua y mover a la idea de reemplazar el gasto social que totaliza más de US\$ 6.000 millones por un subsidio de dicho monto. Sin embargo, debe tenerse presente que la noción de pobreza está asociada a la capacidad autónoma de satisfacción de las necesidades básicas expresadas por el valor de las canastas. Por lo tanto, un hogar que recibe subsidios en ingreso que lo habilitan para comprar la canasta no está sufriendo los efectos adversos de la pobreza, pero no por ello deja de ser pobre. En este contexto, aquellos programas destinados a mejorar, en una perspectiva de largo plazo, la capacidad de generar ingresos de los hogares en situación de pobreza constituyen los únicos mecanismos efectivos para la superación de la misma.

¹² En los cálculos se han considerado las líneas de pobreza de \$ 34.272 en el sector urbano, de \$ 23.108 en el rural en términos de persona/mes, una brecha promedio por persona de 0,079, 11.869,7 miles de personas en el sector urbano y 2.289,9 miles en el sector rural. El resultado se multiplica por los 12 meses del año y así se obtiene un monto anual de \$ 99.420,56 millones, que a una tasa de cambio de \$ 420,03 por dólar, que era el valor en noviembre de 1996, arroja un monto de US\$ 1.014 millones.

Así pues, la entrega de subsidios monetarios que permitan incrementar el ingreso percibido por los pobres hasta hacerlos superar la línea de pobreza (subsidios monetarios de tipo asistencial, como los SUF y otras asignaciones) surge como una opción de política social que tiene la ventaja de evitar los efectos negativos de la pobreza en el corto plazo. Pero también tiene costos, que pueden medirse por la alternativa de emplear dichos recursos para incrementar los programas de inversión en capital humano, que al mejorar la capacidad autosostenida de generación de ingresos de las personas, ofrecen la posibilidad efectiva de reducir la pobreza en el largo plazo. Se plantean así dos opciones de política que es necesario evaluar cuidadosamente para determinar su composición óptima.

Finalmente, el indicador FGT2 aplicado a la población pobre muestra una reducción de su valor a través de todos los años considerados, lo que es indicativo de una reducción de las disparidades al interior del sector de pobreza. Al aplicarlo a la población de indigencia se puede observar la existencia de una discontinuidad en 1994, que es indicativa de un incremento de la disparidad de los ingresos en dicho año que al darse conjuntamente con una reducción de la brecha promedio puede asociarse a un proceso redistributivo al interior del sector. Como se verá a continuación, este hecho puede ser atribuido a una reducción en el ingreso percibido por el primer decil, que tuvo lugar en 1994.

El Cuadro 15 presenta los ingresos promedio per cápita por decil entre 1987 y 1994. Puede observarse que los deciles muestran ingresos promedios crecientes en todos los años, salvo el primer y décimo deciles en 1994 con relación a 1992. Las cifras de este cuadro ponen de manifiesto el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, toda vez que los ingresos promedio per cápita de todos los deciles, con las excepciones anotadas, aumentan a través de los años considerados; es decir, los diferentes grupos se ven beneficiados de las mayores posibilidades que genera el crecimiento económico. Sobre el particular es interesante destacar el trabajo del profesor Larrañaga que evalúa el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza en el período de fines de los 80 y comienzo de los 90, considerándolo como “causa fundamental detrás de la reducción experimentada por la pobreza en el último tiempo” (Larrañaga, 1994).

La reducción del ingreso medio del primer decil en 1994 ha sido objeto de un largo debate en que se han considerado como elementos explicativos la reducción en la tasa de crecimiento de ese año, debido a una desaceleración en la actividad económica para reducir presiones inflacionarias, y en consecuencia con lo anterior, un incremento en la tasa de desempleo general de 6,5% a 7,8%, que en los quintiles de menor ingreso alcanzó entre un 18 y 22%. Véanse Cowan y De Gregorio (1996) y Banco Mundial (1997). Finalmente, se ha argumentado también que el cambio en el ingreso medio no sería estadísticamente significativo y, por lo tanto, pudiera ser sólo el resultado de perturbaciones aleatorias en los ingresos de los encuestados. En todo caso, y cualquiera sea la conclusión respecto de las causas de dichos cambios, queda en pie la importancia valórica que se otorga a la redistribución del ingreso en contra de los grupos de mayor pobreza.

Las medidas de incidencia, de brecha de pobreza y el índice FGT2 han sido calculadas sobre la base de que: i) el valor de la canasta evoluciona como lo hace el IPC, que es calculado con los precios que rigen en Santiago, y ii) los gastos del hogar se obtienen multiplicando una canasta básica por el número de personas, con independencia de su edad y su nivel específico de gasto. El Banco Mundial impulsó un estudio en que los ingresos fueron deflactados por índices de precios regionales y los miembros de hogar fueron expresados como adultos equivalentes en función de sus niveles de gasto.

CUADRO 15
INGRESOS PROMEDIO PER CÁPITA POR DECIL
(Deciles ordenados por ingreso per cápita) (Cifras expresadas en \$ de 1994)

Deciles	1987	1990	1992	1994
DEC1	6.676	7.662	10.168	9.990
DEC2	12.132	14.325	17.706	18.263
DEC3	16.318	19.168	23.585	24.339
DEC4	20.879	24.503	29.438	30.984
DEC5	26.126	30.634	36.392	38.848
DEC6	32.878	38.440	45.608	48.728
DEC7	42.402	48.829	58.040	61.620
DEC8	57.412	64.844	76.713	82.954
DEC9	87.998	98.061	112.840	124.862
DEC10	250.835	286.450	343.171	342.230

Fuente: Banco Mundial (1997).

El Cuadro 16 presenta los índices de incidencia, de brechas de pobreza y el FGT2 con datos en que se han realizado estas dos correcciones. Las comparaciones deben hacerse con cautela, puesto que los antecedentes del cuadro se refieren a personas, de modo tal que la más cercana fuente de comparación es el Cuadro 12. Puede observarse que las tendencias se mantienen, con la sola excepción de la tasa de incidencia de la población en indigencia en 1994 que en este último es inferior a la de 1992 y en el Cuadro 16 es superior. Por otra parte, los valores de las tasas de incidencia son un 20% a 30% más bajos en el Cuadro 16 que en el Cuadro 12. Sin embargo, en este tipo de problema, los valores absolutos son menos importantes que las tendencias en el tiempo, puesto que estas últimas indican el sentido de la evolución del fenómeno.

La noción de pobreza a que se ha aludido en esta sección se concentra exclusivamente en la falta de riqueza expresada por menor ingreso. Sin embargo, detrás de dicho menor ingreso se asocia un problema de marginalidad o de exclusión que es lo que le daría un carácter reprochable a la pobreza. En esta pers-

CUADRO 16
 DIFERENTES MEDICIONES DE INDIGENCIA Y POBREZA POR ADULTO EQUIVALENTE
 (Personas)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Incidencia	Brechas	FGT2	Incidencia	Brechas	FGT2
1987	0,127	0,041	0,021	0,407	0,157	0,082
1990	0,089	0,031	0,018	0,331	0,120	0,061
1992	0,047	0,017	0,011	0,242	0,078	0,038
1994	0,051	0,019	0,012	0,231	0,076	0,038

Fuente: Banco Mundial (1997).

pectiva pueden surgir nuevas y diferentes formas de pobreza como generadoras de marginalidad o exclusión en personas que no necesariamente se encuentren en situación de falta de ingreso a los niveles considerados representativos de pobreza, como es el caso de la drogadicción, de la desvinculación por no participación en la vida social y económica, etc. Evidentemente, se trata de nuevas manifestaciones de lo que se ha denominado genéricamente como “pobreza dura”, la que sería más difícil de identificar y de erradicar. Se trata, indudablemente, de un sector del mayor interés en las políticas sociales. Será necesario, en primer término, asumir estas situaciones como problemas sociales y luego arbitrar mecanismos para hacerles frente en una perspectiva más bien de necesidades básicas que de pobreza; es decir, de mecanismos más generales aplicables a todos los que se encuentren en las mencionadas situaciones con independencia de su nivel de pobreza, modificando posiblemente la contribución financiera de cada cual en función de su nivel de riqueza.

IV.4. Pobreza y descentralización

La pobreza constituye una opción importante para el diseño de políticas regionales. En efecto, las regiones son unidades administrativas que gozan de autonomía para la toma de sus decisiones políticas y, por lo tanto, están en inmejorables condiciones para identificar los problemas más apremiantes, las soluciones más urgentes y los recursos más abundantes. La descentralización facilita la incorporación de las peculiaridades de cada región en la determinación de las medidas más efectivas, de las urgencias y de los mecanismos más aptos para el logro de los objetivos propuestos. El Cuadro 17 presenta los datos sobre incidencia de pobreza por regiones. Puede observarse que los valores oscilan entre 11% y 52%, lo que es indicativo del alto grado de variación existente. Una alternativa de política puede consistir en el empleo del promedio nacional como medida de logro para todas aquellas regiones con tasas superiores a dichas cifras.

El cuadro indica que la Región Metropolitana fue la que logró una mayor reducción de su nivel de pobreza en el período de 1987 a 1996. Por otra parte, las regiones VIII y IX, que mostraban los mayores índices de incidencia de pobreza en 1987, lograron tasas de reducción bastante más modestas que la RM y que la mayoría de las regiones. Estos antecedentes ponen de manifiesto las dificultades en el proceso de descentralización, toda vez que la erradicación de la pobreza ha sido un objetivo prioritario durante todo dicho período.

CUADRO 17
INCIDENCIA DE POBREZA A PARTIR DE HOGARES
(Porcentajes)

Región	1987	1990	1992	1994	1996
REG1	36	24	23	19	19
REG2	34	27	27	21	14
REG3	35	28	25	28	22
REG4	44	40	32	27	25
REG5	36	36	29	22	19
REG6	41	36	27	29	24
REG7	42	37	34	36	29
REG8	52	43	39	34	29
REG9	51	38	34	28	31
REG10	48	35	29	27	27
REG11	23	26	25	24	18
REG12	21	24	20	13	11
RM	34	29	22	18	12
PROMEDIO	38	32	28	25	21
DESV. EST.	9	6	5	6	7

Finalmente, el Cuadro 18 presenta la evolución de las brechas de pobreza en las diferentes regiones. Puede observarse que, en este caso, también la RM es la que obtiene un mejor resultado en la reducción de la brecha de pobreza para las personas que permanecen en dicha categoría. Las regiones VI y IX presentan resultados discretos, a pesar de haber partido con las mayores brechas acumuladas.

Ambos cuadros muestran la evolución de la incidencia y las brechas de pobreza por regiones entre 1987 y 1996. Los resultados más destacables son los mayores logros obtenidos por la RM y los magros resultados de las regiones con mayor incidencia y brechas en 1987. Estos hechos ponen de manifiesto la necesidad de reforzar el proceso de descentralización para mejorar las posibilidades de las diferentes regiones.

CUADRO 18
BRECHAS DE POBREZA A PARTIR DE HOGARES
(En porcentajes)

Región	1987	1990	1992	1994	1996
REG1	13,6	8,7	9,4	6,8	6,3
REG2	12,8	10,0	10,9	6,7	4,3
REG3	12,3	9,4	9,4	10,0	7,4
REG4	16,5	15,1	12,8	9,5	8,2
REG5	14,1	14,1	11,7	7,2	6,2
REG6	15,6	13,9	9,6	9,9	7,9
REG7	15,5	13,9	12,9	13,2	10,1
REG8	22,8	16,9	17,0	12,8	10,7
REG9	22,4	15,5	13,6	9,9	11,4
REG10	19,5	12,8	11,5	9,5	8,9
REG11	7,3	9,1	9,1	8,6	5,3
REG12	7,0	8,7	7,6	3,7	3,6
RM	13,1	10,4	8,8	6,2	3,9
PROMEDIO	14,8	12,2	11,1	8,8	7,2
DESV. EST.	4,8	2,9	2,5	2,6	2,6

Fuente: Mideplan (1996)(2), Mideplan (1997).

IV.5. Políticas de satisfacción de necesidades básicas

En esta sección se describirán los objetivos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda, previsión y acción social en los 90.

IV.5.1. Educación

Los objetivos tradicionales han sido la reducción de las tasas de analfabetismo y el incremento en efectividad mediante el aumento de las tasas de matrícula (cobertura) y el nivel de retención. Su consecuencia, el aumento en el número de años de escolaridad de la población. Ultimamente se ha agregado el de calidad de la educación en términos de la desigualdad de la educación proporcionada por los distintos establecimientos (escuelas municipalizadas *versus* escuelas subvencionadas privadas y escuelas pagadas.).

En el período en estudio (1990-97) se plantean los siguientes objetivos para el sector: ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y prebásica; desarrollo de programas de mediano plazo para elevar la calidad y equidad de la educación; cambios en orientación y estructura de ciertos niveles o modalidades del sistema educacional; y desarrollo de políticas de coordinación, acreditación y mejoramiento de la educación superior. Mideplan (1994 y 1996)(1).

El acceso y calidad de los servicios brindados a los sectores pobres son dos elementos focales de las políticas de necesidades básicas en este período. En esta perspectiva, se da importancia al incremento en la cobertura de la educación inicial, aumentando los centros de atención de párvulos con la aplicación de modalidades convencionales y no convencionales como salas cuna en los hogares y jardines familiares estacionales. En el caso de la educación básica, se plantea el mejoramiento en la calidad de escuelas en sectores pobres aplicando el programa MECE de educación básica. En el ciclo medio, se inicia el programa de emergencia para la modernización de la educación técnico-profesional, se comienza la aplicación de la prueba SIMCE a la enseñanza media y se refuerza el programa de educación de adultos y los programas de asistencialidad como el PAE.

En lo que respecta al financiamiento de la educación es importante destacar que el mecanismo de subvenciones de larga aplicación ha permitido la contribución del sector privado a la provisión de los servicios educacionales entregados por el Estado (escuelas y liceos municipalizados) y ha posibilitado mejorar la accesibilidad de los sectores pobres al sistema educacional. Posteriormente, el sistema de financiamiento compartido de la educación municipal y particular subvencionada ha permitido, además, contar con fondos de los padres de familias y, por último, las reformas a las leyes impositivas han hecho posible asignar parte de los impuestos a la renta directamente al desarrollo de escuelas y liceos por medio de “donaciones” a fundaciones o corporaciones con objetivos educacionales.

IV.5.2. Salud

A los objetivos tradicionales del sector, asociados a la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de las morbilidades prevenibles, la protección y prevención en general y en particular de enfermedades como el SIDA y el monitoreo de males crónicos, se han agregado los de salud mental y medio ambiente. La accesibilidad ha sido un elemento importante entre los objetivos del sector.

En este ámbito, se promovieron acciones tendientes a mejorar el acceso de la población a la salud, a resolver la crisis hospitalaria que afectaba al sector público y a reducir las listas de espera, a fortalecer la capacidad institucional del sector, a impulsar la prevención y protección de la salud de las personas y a mejorar la calidad del medio ambiente.

En lo que respecta a programas orientados más directamente a los sectores pobres, se promovió una política de extensión de la gratuidad con el aumento de las bonificaciones de las consultas médicas, se incorporó la atención dental, se elevaron los subsidios al parto institucional y otras prestaciones de los grupos A y B, y se redujo el copago a un 25% para los otros grupos. Asimismo, se propuso un reforzamiento de la atención primaria que implica la gratuidad en la atención a todos los usuarios del sistema, la creación de servicios de atención primaria de urgencia (SAPU), de terceros turnos —entre 17 y 20 horas— para permitir el acceso a las personas que trabajan, de un programa de salud rural, y se instauraron laboratorios básicos para mejorar la capacidad resolutiva de los consultorios. Por último, se impulsó un programa de manejo en consultorios de las obstrucciones bronquiales e infecciones respiratorias agudas (IRA), se invirtieron recursos en la reducción de las listas de espera en cirugía de alta complejidad, se creó el departamento odontológico y se reformó el PNAC, con el objeto de adecuarlo a la nueva realidad nutricional de los menores.

IV.5.3. Vivienda

En el caso del sector vivienda, los objetivos consisten en reducir y eventualmente eliminar tres tipos de carencias: los déficits de allegamiento (viviendas compartidas por dos o más hogares o unidades familiares); el hacinamiento, entendido en términos del número de personas por dormitorio; y los déficits de habitabilidad que se refieren a las condiciones de protección (materialidad y servicios básicos) y salubridad (disponibilidad de agua y alcantarillado) de las viviendas. Los instrumentos han sido la asignación de soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos y un conjunto de subsidios a la demanda para los otros sectores con capacidad de ahorro y acceso al crédito hipotecario.

Los programas para los sectores en situación de pobreza han sido los de la vivienda progresiva, el subsidio rural y la vivienda básica.

El mecanismo financiero se ha basado en la emisión de instrumentos de largo plazo (letra hipotecaria, mutuo) que permiten compatibilizar las posibilidades de ahorro de los demandantes con las de los inversionistas institucionales y lograr así un financiamiento privado, a través del mercado secundario de dichos instrumentos.

IV.5.4. Previsión social

El sistema de pensiones chileno se ha planteado como de capitalización individual manejado por entidades privadas que administran los fondos de pensiones y se financian con el cobro de un conjunto de comisiones, unas fijas y otras en función de los montos acumulados. Este sistema se complementa con un con-

junto de seguros, como los de invalidez y sobrevivencia, para atender a los cotizantes o sus familias en casos de accidente o muerte. El sistema contempla una pensión mínima para todos los cotizantes. Para mayores detalles, véase el capítulo 11 de este libro.

IV.5.5. Evaluación

En este período se repite la situación bastante satisfactoria que muestran los indicadores sociales del país, lo que es una clara señal del logro de las políticas de satisfacción de necesidades básicas. En particular, es interesante destacar el alto desempeño de los indicadores de educación y salud en Chile que lo han llevado a ubicarse en la posición número 31 en el ámbito mundial y la más alta de Latinoamérica en el índice de desarrollo humano (IDH). PNUD (1998).

CUADRO 19
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS SECTORES SOCIALES: 1990 - 1996

Años	Tasa Mort. Gral.	Tasa Mort. Infantil	Esperanza de vida al nacer Hombres	Esperanza de vida al nacer Mujeres	Analfabetismo	TM Básica	TM Media	TM Superior	Escolaridad Media de la Pob. Econ. Activa	Pob. Cotizante
1990	6,0	16,0	71,0	77,0	5,4	96,8	80,5	11,3	8,6	58,7
1991	5,6	14,6			5,1				8,6	61,3
1992	5,5	14,3			5,2	97,4	82,2	14,3	9,2	62,2
1993	5,5	13,1			5,0				9,4	60,7
1994	5,4	12,0			4,8	97,6	83,9	17,0	9,5	61,7
1995	5,5	11,1			4,6			18,0	9,6	62,6
1996						98,2	85,9			

Fuente: Raczynski, D. (1998).

El Cuadro 19 presenta la evolución de los indicadores de desempeño social entre 1990 y 1996. Puede observarse una evolución positiva en el sentido que todos los indicadores mejoran su posición a través de los siete años considerados. El desempeño que muestran las cifras de este cuadro es indicativo del esfuerzo realizado por el Estado en los sectores sociales y se podrá apreciar con más claridad cuando se estudie la evolución del gasto social.

CUADRO 20
GASTO SOCIAL PÚBLICO PER CÁPITA
(Pesos de 1995)

Año	Salud	Vivienda	Previsión	Educción	Otros	Total
1990	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1991	124,10	127,55	103,89	108,90	119,14	123,00
1992	152,93	158,51	110,67	124,42	141,53	123,00
1993	175,75	183,59	117,34	129,62	151,69	132,01
1994	200,34	193,79	120,81	141,48	152,44	139,38
1995	202,62	200,59	126,99	156,53	170,45	148,52
1996	217,95	211,32	136,07	177,29	197,77	162,63

Fuente: Banco Central (1998). Informe Mensual, diciembre.

Puede observarse en el Cuadro 20 que el gasto per cápita de todos los sectores aumenta a través del tiempo, pero los que más crecen son salud, vivienda y otros, con tasas reales acumulativas anuales de 14,2%, 13,7% y 12,2% respectivamente lo que es un fiel reflejo de la importancia dada a dichos sectores, toda vez que el gasto total crece a un 8,5% anual en el mismo período.

IV.5.6. Consideraciones finales

Es interesante destacar que los indicadores empleados en la evaluación de las políticas sociales son agregados en el ámbito de todos los sectores y no sólo para los sectores de menor ingreso. Por lo tanto, un comportamiento inadecuado de un conjunto determinado de personas reduce el promedio en la misma proporción, con independencia del nivel socioeconómico de éstas. En este sentido, un aumento de la prevalencia de hipertensión o de SIDA es responsabilidad del sector de salud, con independencia del nivel socioeconómico en que se concentre. Estas consideraciones han llevado a los programas de satisfacción de necesidades básicas a plantear sus actividades en una perspectiva universalista antes que focalizada en ciertos grupos socioeconómicos. Esto no significa que no hayan aplicado esquemas de focalización. Lo han hecho, pero en una perspectiva funcional (desnutridos, enfermos) en vez de por grupos sociales (grupos vulnerables), como es la tónica en pobreza.

Por lo anterior, en Chile como en numerosos países, los programas de satisfacción de necesidades básicas se han planteado en una perspectiva de amplia accesibilidad, lo que se ha expresado por gratuidad y universalidad. También se ha enfatizado la provisión pública en aras de lograr prestaciones acordes con los objetivos del mandante (sector pertinente).

Los puntos anteriores pueden explicar la reticencia a privatizar la ejecución, a recolectar pagos de los usuarios y a la focalización que han manifestado los personeros de los sectores de educación y salud. Dentro de esta línea, las ideas de programas focalizados para grupos específicos que se han asociado a la superación de la pobreza han planteado un permanente contrapunto que ha dado origen a fuertes debates frente a la implementación de cada una de ellas (caso de los aranceles universitarios, copagos en salud, financiamiento compartido en educación básica y media)¹³. Este hecho muestra, también, el carácter innovador de numerosas políticas sociales chilenas de los últimos 20 años, que avanzaron en el sentido de promover la participación y el financiamiento privados a pesar de que ello fuese contrario a la posición que privilegiaba una acción estatal universalista, y que era la que prevalecía entonces.

IV.6. Distribución del ingreso

Los coeficientes Gini que entrega el Cuadro 21 se han calculado para la década de los 90. El Gini para Chile se ha calculado sobre la base de un promedio de las encuestas de 1987, 1990, 1992 y 1994. En general, un coeficiente Gini de 0,5 es indicativo de alta concentración y el de Chile alcanza a 0,55.

El Cuadro 22 presenta la distribución del ingreso autónomo y del ingreso monetario en 1996. En este caso, los hogares se han clasificado por sus ingresos autónomos. Puede observarse que el ingreso monetario promedio de los hogares del primer decil es un 15,5% superior a su ingreso autónomo promedio. Esta diferencia alcanza al 5,8% para el segundo decil, y baja al 4,1 y 2,7% en los deciles tres y cuatro. Si se considera la participación de los dos primeros deciles en el ingreso total, puede observarse que los subsidios monetarios permiten incrementar su participación de 3,9 a 4,1%; es decir, el impacto de los subsidios monetarios es de sólo 0,2 punto porcentual. El efecto en los dos primeros quintiles alcanza a 0,4 punto porcentual. Estas cifras son indicativas del reducido impacto redistributivo de las políticas asistenciales, cuyo monto alcanza a los US\$ 300 millones al año, y muestran lo difícil que puede ser el mejoramiento de la distribución del ingreso.

¹³ Es interesante destacar que tanto los programas de satisfacción de necesidades básicas como los de lucha contra la pobreza emplean conceptos de focalización y se refieren a grupos vulnerables, pero lo hacen en una perspectiva diferente. Es así como la vulnerabilidad en el ámbito de educación o de salud se refiere al conjunto de personas que tienen algún problema o predisposición común, como desnutrición o riesgo de desnutrición, o el analfabeto. En el caso de pobreza, el grupo objetivo se define por su capacidad económica actual o potencial, con independencia de sus problemas específicos de salud o educación. Ambos conceptos se intersectan, puesto que ciertas personas en situación de pobreza muestran simultáneamente carencias en salud o educación que los habilitan para ser considerados vulnerables, según el criterio de necesidades básicas.

CUADRO 21
CIFRAS INTERNACIONALES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.
INDICES DE GINI PROMEDIOS

Regiones	Década de los 90
Países de alto ingreso	0,3375
Europa del Este	0,2894
África del Sur	0,3188
Asia del Este y Pacífico	0,3809
Medio Oriente y África del Norte	0,3803
África Sub-Sahara	0,4695
América Latina y Caribe	0,4931
Chile	0,5539

Fuente: Banco Mundial (1997).

CUADRO 22
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PROMEDIO FAMILIAR AUTÓNOMO Y MONETARIO,
SEGÚN DECILES DE INGRESO AUTÓNOMO. 1996
(Porcentajes del ingreso total)

Decil Ingreso Autónomo	Distribución del Ingreso Autónomo		Distribución del Ingreso Monetario	
	\$	%	\$	%
1	49.949	1,3	57.693	1,4
2	102.955	2,6	108.908	2,7
3	139.324	3,5	145.083	3,6
4	178.552	4,5	183.341	4,6
5	216.158	5,4	220.568	5,5
6	251.560	6,3	254.964	6,4
7	324.216	8,2	326.951	8,1
8	439.103	11,1	440.951	11,0
9	615.385	15,5	616.399	15,4
10	1.654.002	41,6	1.654.518	41,3
Total	397.170		400.966	
20 Sup/20 Inf		14,6		13,83

Fuente: Mideplan (1997).

El Cuadro 23 presenta la distribución porcentual del “ingreso para el cálculo de la pobreza” entre 1987 y 1996. Puede observarse la gran estabilidad de los coeficientes, particularmente del Gini, que al nivel de dos dígitos muestra un valor constante de 0,48, salvo en 1987. Si se considera un número mayor de dígitos como significativos, es posible constatar un incremento de la concentración en 1994 y 1996, pero son diferencias lo suficientemente pequeñas para dudar que sean estadísticamente significativas.

Este cuadro muestra, además, un deterioro en la participación del ingreso en el decil más pobre en 1994 con respecto a 1992, y en 1996 respecto a 1994. Sin embargo, la situación, en términos absolutos, es diferente en ambos casos, puesto que el ingreso promedio del primer decil sube entre 1994 y 1996, debido a la alta tasa de crecimiento de la economía en dicho período, en tanto que entre 1992 y 1994 se observa un deterioro del ingreso promedio de dicho decil. La caída de 1994 fue estudiada al analizar la pobreza. No se dispone de indicadores de brecha o el FGT2 para 1996, así es que no es posible determinar el impacto de la caída de la participación del ingreso entre 1994 y 1996. Sin embargo, como el ingreso promedio aumenta, lo esperable es que la brecha se haya reducido.

CUADRO 23
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PARA ESTIMACIÓN DE POBREZA:
1987-1996
(Porcentajes del ingreso total)

Decil ingreso Per cápita	Distribución del ingreso				
	1987	1990	1992	1994	1996
1	1,66	1,68	1,87	1,69	1,65
2	2,84	2,94	3,05	3,01	2,86
3	3,63	3,86	3,93	3,78	3,86
4	4,59	4,73	4,77	4,78	4,73
5	5,53	5,67	5,79	5,67	5,56
6	6,58	6,81	6,57	6,68	6,77
7	8,02	8,26	8,24	8,16	8,16
8	11,01	10,16	10,22	10,49	10,83
9	15,79	15,22	14,81	15,29	15,38
10	40,34	40,67	40,76	40,44	40,20
Nº hogares	2.871,8	3.172,6	3.366,4	3.536,8	3.587,6
Gini	0,487	0,48	0,475	0,479	0,481
D10/D1	24,30	24,21	21,80	23,93	24,36
Q5/Q1	12,47	12,10	11,29	11,86	12,32
D10/D(1 a 4)	3,17	3,08	2,99	3,05	3,07

Nota: La relación D10/D (1 a 4) se ha recalculado.

Fuente: CEPAL, "Evolución reciente de la Pobreza en Chile", LC/R.1773. Diciembre 1997.

Finalmente, se presenta el Cuadro 24 que entrega antecedentes para una distribución del ingreso que se emplea en el cálculo de línea de pobreza (ingreso monetario más imputación por servicio de vivienda en el caso de los propietarios). En este caso, los deciles se refieren al ingreso per cápita de los hogares, considerando como divisor una medida de adulto equivalente, en que la equivalencia se expresa en términos de las economías de escala asociadas a hogares más numerosos y a los niveles de gasto diferente para las distintas personas de un hogar (en función de sus edades).

CUADRO 24
 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR ADULTO EQUIVALENTE
 (Participación de los deciles en ingreso total %)

Decil ingreso per cápita	Distribución del ingreso			
	1987	1990	1992	1994
1	1,34	1,39	1,52	1,43
2	2,41	2,57	2,60	3,57
3	3,17	3,33	3,38	3,36
4	3,97	4,19	4,16	4,18
5	4,88	5,14	5,04	5,14
6	6,04	6,28	6,16	6,33
7	7,66	7,92	7,73	7,93
8	10,24	10,39	10,16	10,55
9	15,71	15,51	14,82	15,76
10	44,58	43,28	44,43	42,73
Gini	0,547	0,532	0,536	0,530
D10/D1	33,27	31,14	29,23	29,88
Q5/Q1	16,077	14,85	14,38	11,70
D10/D(1 a 4)	4,09	3,77	3,81	3,41

Nota: Los indicadores de las tres últimas líneas fueron calculados por el autor de este trabajo.

Fuente: Banco Mundial (1997).

Puede observarse que la distribución del ingreso de los hogares por adulto equivalente está más concentrada que la de los hogares per cápita, lo que se puede resumir en un Gini de 0,53 en vez del 0,48 que muestra la distribución del Cuadro 23.

Como resumen puede decirse que Chile exhibe una distribución muy concentrada, en relación a la que presentan otras regiones del mundo y otros países de América Latina. Además, el nivel de concentración de dicha distribución ha sido muy estable a través del tiempo, con una leve tendencia a empeorar en los últimos años.

Cuando se plantean los mecanismos para reducir la concentración del ingreso se pueden identificar tres tipos de políticas: las macroeconómicas, las redistributivas y las específicas. Las primeras surgen de la constatación del efecto positivo y significativo que existe entre menor inflación y menor desempleo, por una parte, y reducciones en el índice RAZ, por otra. (El índice RAZ mide la relación entre el porcentaje del ingreso que va al quinto quintil y la que va al primero.)

Entre las segundas se encuentran los programas redistributivos, como los subsidios monetarios y el empleo de la tributación con fines de reparto. En Chile

estas políticas se han aplicado en pequeña escala por los efectos reasignadores que poseen.

Finalmente están las políticas específicas, que se asocian con mecanismos o programas destinados a reducir las brechas de ingreso sobre la base de, por ejemplo, mejorar en términos relativos la capacidad de generar ingresos de los más pobres. En este punto es interesante destacar los estudios referentes al premio creciente de la educación de más alto nivel que ha sido explicitado por Beyer y asociados, y que abren una dimensión de la mayor importancia por sus posibilidades para revertir el proceso de concentración, en la medida en que sea posible implementar los mecanismos para hacer efectiva dicha mayor educación para los sectores de menor ingreso. Véase Beyer, Rojas y Vergara (1999).

Para finalizar es interesante destacar la dificultad para identificar políticas explícitas que se hayan diseñado en el período analizado para reducir la concentración del ingreso, lo que indicaría que este objetivo no tendría el nivel de prioridad de los dos anteriores.

IV.7. Impacto en bienestar

Para identificar el impacto en el bienestar de toda la población, debido a los cambios en la distribución del ingreso, se puede emplear el concepto de dominancia estadística de primer orden.

Se dice que la distribución del ingreso en el período 1 domina a la del período 2 si la función de distribución acumulada del ingreso en 1 nunca está sobre la de 2 y, en algunos casos, debajo de ella. Véase Banco Mundial, 1997, Anexo I, p.14.

Aplicando los conceptos de dominancia estocástica, el Banco Mundial pudo mostrar que la distribución del ingreso de 1992 y de 1994 dominaba la de 1987. Además, se pudo mostrar que la distribución de 1994 dominaba la de 1990.

El interés de estas medidas consiste en que permiten identificar situaciones mejores o peores en un período que ha mantenido, en términos generales, una misma característica de alta concentración del ingreso.

V. ESTRATEGIA DE ATAQUE A LA POBREZA

En las secciones anteriores se han descrito los en logros los tres objetivos de la política social: pobreza, necesidades básicas y distribución del ingreso. Se ha podido observar la importancia que se ha dado a la reducción de la pobreza y, asimismo, que una proporción relevante de los objetivos específicos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas gira en torno a la pobreza. Finalmente, se ha constatado la estabilidad que presenta la distribución del ingreso.

Debido a la importancia del objetivo pobreza ha parecido conveniente describir los elementos de base de la estrategia de ataque a la pobreza llevada a cabo

por Chile en el período considerado. De esta forma se pueden mostrar con mayor claridad las relaciones entre los objetivos de satisfacción de necesidades básicas, con los de reducción de pobreza, y éstos con los macroeconómicos.

En esta sección se indican algunos rasgos estilizados de la estrategia seguida por Chile para la superación o al menos para aliviar las dificultades que genera la pobreza. Se destaca el hecho de que se ha tomado conciencia del impacto del crecimiento, la inflación y otras variables macroeconómicas en su reducción. Por otra parte, se muestra el rol del gasto social; es decir, del conjunto de programas destinados a incidir en aspectos más o menos específicos de la situación de pobreza a través de una mejor accesibilidad a la satisfacción de necesidades básicas: salud, educación, trabajo, vivienda, previsión, entre otros. Finalmente, se destacan los beneficios y dificultades de esta relación estrecha entre reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas.

V.1. Elementos distintivos

En términos un tanto abstractos podría decirse que la estrategia de ataque a la pobreza en Chile se ha caracterizado, en los últimos 25 años, por los siguientes tres elementos:

1. Énfasis en las condiciones macroeconómicas como mecanismo para mejorar la situación de pobreza. En particular, crecimiento, empleo e inflación.
2. Identificación de síntomas de pobreza; es decir, características de hogares en situación de pobreza y diseño de programas específicos para resolverlos.
3. Aplicación de conjuntos “baterías” de programas a las personas en situación de pobreza. Es decir, el hecho de que una familia en situación de pobreza reciba un subsidio no ha constituido un impedimento para recibir otro, sino que a la inversa.

V.2. Los elementos macroeconómicos

Desde un punto de vista macroeconómico, el período de 1990 a 1996 puede caracterizarse por altas tasas de crecimiento, conjuntamente con una inflación descendente y un nivel de desempleo que también se reduce.

Sin embargo, la menor inflación y, en general, la mayor estabilidad han sido el fruto de largos esfuerzos durante no menos de 15 años. En esta perspectiva, lo importante ha sido la aceptación de la conveniencia de llegar a una economía estable y de alto crecimiento por parte de las personas en su conjunto y de los pobres en particular, que han estado dispuestos a sufrir las consecuencias de los procesos de liberalización, apertura económica y restricción del gasto agregado

necesarios para llevar adelante dichas políticas. Además de apoyar con sus votos los programas políticos en que estos rubros fueron incluidos. El crecimiento y la estabilidad abren posibilidades, pero es necesario también que las personas estén dispuestas a apoyar dichas políticas aun frente a la pérdida de bienestar que ellas puedan implicar en un comienzo. Para facilitar este apoyo es conveniente identificar y desarrollar mecanismos para apurar su aprovechamiento por los sectores de menor ingreso y, en especial, por los sectores en situación de pobreza.

V.3. De las carencias a la formulación del gasto social: Nuevas características

Se ha dicho que el crecimiento y la estabilidad económica abren posibilidades en términos de más puestos de trabajo, de mayor poder de consumo para mejorar la satisfacción de necesidades básicas y de mayor financiamiento del Estado para mejorar la cobertura o la calidad de los programas sociales que entrega. Todos estos hechos son condiciones necesarias solamente en la medida en que el aprovechamiento de dichas posibilidades estaría limitado por “carencias” de las personas en situación de pobreza: carencias nutricionales, de escolaridad y otras. En esta perspectiva, un segundo elemento de la política antipobreza ha consistido en la identificación de dichas carencias y en el diseño de programas específicos para su superación. Así es que surge, por ejemplo, la importancia de un mayor desarrollo relativo del programa materno-infantil, debido a la alta proporción de menores en situación de pobreza y a la conveniencia de enfatizar su monitoreo y mejorar su nutrición. En esta perspectiva, surge además el programa de centros de atención preescolar (CAI, CAD, y otras alternativas entregadas por JUNJI e Integra).

Por su parte, en el campo de la vivienda se incrementan los programas de saneamiento básico, de sitio con servicio y de vivienda progresiva que enfatizan la noción de solución habitacional como una alternativa a la vivienda básica. En cada uno de estos programas se privilegia la cobertura sobre la dimensión global de los bienes ofrecidos. En la promoción de empleo se pone el acento en el diseño de programas de capacitación y entrenamiento con promesa de ubicación laboral para jóvenes que buscan trabajo por primera vez o que están cesantes. Estos programas se han aplicado también en los procesos de reconversión productiva. Finalmente, se desarrolla un conjunto de programas de subsidio monetario para las personas en situación de pobreza que por motivos de edad, discapacidad o compromisos con otros miembros del hogar no están en condiciones de participar en el mercado laboral.

Más allá de sus objetivos de satisfacer carencias específicas, dichos programas se han caracterizado por ser focalizados, enfatizar el incremento en la capacidad autónoma de generar ingreso (programas de inversión más bien que de transferencia de ingreso), someter sus inversiones a un proceso de análisis de

beneficio-costo o de costo-efecto, y evaluar sus actividades según el grado en que llegan a los grupos a los que fueron dirigidos (análisis de incidencia), sin derrames hacia otros sectores.

En términos organizacionales, el esfuerzo del Estado hacia los sectores de pobreza se ha canalizado por medio de programas. Es decir, conjuntos de actividades bien especificadas y, en general, claramente normadas, con objetivos bien precisos, recursos asignados y responsables. Desde el punto de vista económico, constituyen proyectos cuya inversión ha sido sometida a una evaluación *ex ante* y cuyo desarrollo, de un tiempo a esta parte, se ha comenzado a someter a una evaluación de desempeño.

Como es sabido, la focalización implica un mecanismo de inclusión —es decir, identificación del llamado grupo objetivo— y un mecanismo de especificidad asociado a las actividades del programa. Para focalizar los programas sociales hacia los sectores de pobreza se han empleado varios criterios, entre los que cabe destacar: ingreso monetario, ingreso permanente, áreas geográficas y grupos vulnerables.

El ingreso monetario se ha empleado para la asignación de programas de prestaciones de salud en los cuales los beneficiarios se han dividido en cuatro categorías, según el ingreso de los afiliados: A, B, C y D. Las dos primeras, A y B, se aplican a los indigentes y afiliados cuyo ingreso es inferior a \$ 71.400, y pueden atenderse gratuitamente en los centros de los servicios de salud públicos. La categoría C implica un copago de 25% y se aplica a afiliados con ingreso de entre \$ 71.401 y \$ 104.439. Finalmente, la categoría D tiene un copago de 50%, y se aplica si el ingreso percibido por el afiliado es de más de \$ 104.439. (Antecedentes de noviembre de 1997.)

La ficha CAS, que es un mecanismo de identificación según una medida de ingreso más bien permanente, se calcula sobre la base de características de la vivienda, del equipamiento del hogar, del ingreso y escolaridad del jefe de hogar y del número de habitantes del hogar en cuestión, y se la ha empleado para la asignación de subsidios de vivienda y pensiones asistenciales.

Los programas educacionales se han mantenido con cobertura general, de tal manera que todos tienen acceso a ellos gratuitamente, pero se ha enfatizado la construcción de establecimientos públicos en áreas (comunas) de mayor pobreza relativa o más aisladas.

El criterio de vulnerabilidad o riesgo se ha empleado para distinguir dentro del sector de pobreza a ciertos grupos que, por su condición de dependencia o por las consecuencias futuras de sus acciones, están en condiciones más desmejoradas. Se trata de los menores de 6 años y con más propiedad los menores de 3 años, los ancianos, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar y las minorías étnicas. Para cada uno de estos grupos se han diseñado programas específicos. En particular, los programas nutricionales y de monitoreo de crecimiento y atención a los menores se han concebido en la perspectiva de enfoque de riesgo, que consiste en aplicar medidas correctivas antes que se produzca el daño. Así,

por ejemplo, el programa entra en acción cuando el incremento de peso del menor hace prever que pueda llegar a una situación de desnutrición, pero antes que se produzca efectivamente dicho problema.

Finalmente, cada dos años, los programas sociales son evaluados desde la perspectiva de su incidencia. Es decir, de la proporción de sus actividades (gasto) que se dirige a las personas de los quintiles más pobres con relación a la que va a los otros quintiles. El análisis de incidencia de los programas ha permitido identificar el impacto distributivo del gasto social, determinar la proporción del mismo que va a los grupos objetivo y la magnitud de los derrames hacia quintiles de mayor nivel de ingreso.

V.4. Pugna de objetivos

La política social chilena se ha debatido entre una fuerte primacía del objetivo pobreza, con lo que ello implica de focalización y especificidad de los programas hacia dicho sector, y el objetivo de satisfacción de necesidades básicas, con sus características de programas de cobertura generalizada. Esto es, que toda la población tenga acceso a una “canasta básica” que incluye bienes de más amplio espectro que aquellos más específicos del sector de pobreza, como, por ejemplo, educación media y universitaria más bien que prebásica y básica o atención de salud de mayor complejidad más bien que atención de salud primaria, incluyendo saneamiento básico.

Debe destacarse que esta falta de claridad en el tipo de actividades que deben realizar los sectores sociales como parte de su “paquete de satisfactores de necesidades básicas” ha dado origen a una percepción de desencanto frente a sus logros que ha redundado en una pobre evaluación de su desempeño, con independencia de los éxitos en el campo de la reducción de pobreza.

La ambigüedad de objetivos adquiere una dimensión mucho más dramática cuando se agrega el objetivo de distribución del ingreso. En efecto, los objetivos de reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas se refieren al acceso generalizado a cierta canasta de bienes que permanece relativamente estable aun cuando la economía crezca. Sin embargo, el objetivo de distribución del ingreso implica que los nuevos frutos del desarrollo se distribuyan en una forma más igualitaria que los anteriores flujos para que así la concentración se reduzca. Es decir, es necesario cambiar la canasta para adecuarla a las necesidades de los grupos que aumentan su participación relativa en el ingreso

Si se supone un modelo en que el crecimiento se explica en gran medida por el crecimiento de los bienes transables, que éstos se asocian en parte al uso de recursos físicos (minería, agricultura, pesca, etc.) y que los sectores de pobreza se caracterizan por disponer sólo de mano de obra, entonces es probable que el crecimiento se asocie con una mayor concentración del ingreso, toda vez que los pobres sólo recibirán la mayor productividad del trabajo, en tanto que los ri-

cos recibirán la del trabajo más la de los recursos naturales que ellos poseen. Si se supone que durante un proceso de crecimiento rápido en una situación como la descrita anteriormente, la rentabilidad de dichos activos debe tender a crecer más que la de los otros factores, incluido el trabajo, entonces no es improbable que las rentas que van a sus dueños crezcan también más que proporcionalmente y, por lo tanto, se presente una situación de mayor concentración del ingreso. Si a ello se agrega el valor del *know how* que acumulan dichas personas, el proceso se incrementa aún más.

Para contrarrestar este proceso se requiere que los grupos que no disponen de capital físico cuenten con algún tipo de capital humano que crezca en la misma proporción en que lo hacen dichos otros activos. En principio, la educación surge como un candidato para constituirse en dicho capital. Sin embargo, dicha educación debe plantearse como un factor de producción, con lo que ello implica de especificidad y acotamiento. Véase Beyer, Rojas, Vergara (1999).

VI. CONCLUSIONES

Pobreza, satisfacción de necesidades básicas y concentración del ingreso pueden ser considerados factores para el logro de equidad y justificarse por dicha razón. Pueden también ser considerados mecanismos que amplían la capacidad productiva de las personas en una perspectiva de largo plazo, que reducen la potencialidad de conflictos sociales, y que, en general, llevan a más estabilidad y paz social. Es decir, pueden ser considerados factores de crecimiento.

Finalmente, el crecimiento, como resultado de la creación de fuentes de trabajo y de la mayor riqueza que pone a disposición de la sociedad, debe ser considerado un mecanismo que permite reducir la pobreza, mejorar la satisfacción de necesidades básicas y lograr una más igualitaria distribución del ingreso.

Sin embargo, esta interacción entre medidas de logro de equidad, factores de crecimiento y resultados del proceso de crecimiento no está exenta de problemas, entre los que cabe destacar:

- i) Para acelerar el proceso de reducción de pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y una más igualitaria distribución del ingreso, se diseña un conjunto de programas que compiten entre sí y con los destinados a incrementar el crecimiento propiamente tal.
- ii) La interacción entre programas “sociales” y de generación de riqueza puede limitar las posibilidades de reducir pobreza, de mejorar el acceso a las necesidades básicas y de lograr la mayor igualdad en el ingreso que surgiría del propio crecimiento. Este *trade off* es tanto más acuciante, cuanto menor es la capacidad de los satisfactores del objetivo de equidad como factores de producción, puesto que en dicho caso es más compleja la determinación del desvío de la senda óptima.

- iii) Las dificultades para evaluar este *trade off* surgen debido a que los elementos que subyacen en las comparaciones son de diferente índole: unos valóricos y los otros empíricos.

Las lecciones que surgen de la experiencia chilena respecto de una estrategia de ataque a la pobreza se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. La importancia de los beneficios de un crecimiento alto, conjuntamente con una inflación decreciente, que permitan reducir los bolsones de desempleo entre los grupos vulnerables y los de pobreza y elevar los ingresos reales de dichas personas. En este sentido, la preocupación por la mantención de altas tasas de crecimiento es un imperativo que surge no sólo por motivos de mejor uso de los recursos, sino que además por motivos de equidad para mejorar la satisfacción de necesidades básicas, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.
2. El empleo de una perspectiva de descentralización administrativa y de decisiones para ampliar la cobertura de los programas sociales, particularmente los de capital humano, salud, educación, nutrición y vivienda, entre otros, comenzando por aquellas zonas que presentan indicadores de logro inferiores a los indicadores medios, debido a la alta prevalencia de pobreza como a las deficientes condiciones de salud, educación, vivienda u otras (por ejemplo, ciertas comunas de la IV y IX Región), en un esquema secuencial de lo primario (educación básica, salud primaria, vivienda básica) a lo secundario (educación media, atención secundaria) y de allí a los siguientes programas.
3. La necesidad de complementar los recursos aportados por el crecimiento con el mejoramiento de la capacidad de manejo y gestión de los programas sociales con el expediente de privilegiar los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos y de introducir modificaciones de la estructura pública que sean concordantes con lo anterior.
4. La conveniencia de enfatizar la calidad de los bienes entregados por los programas sociales que se expresa en el deseo de hacerlos comparables con los entregados por los otros proveedores.
5. Sin embargo, el crecimiento también genera en todos y cada uno de nosotros expectativas de mayor bienestar, que al no cumplirse producen inquietud y malestar social. Este punto es importante, toda vez que el proceso de crecimiento se asocia, por una parte, a sectores dinámicos que reciben sus frutos en forma más que proporcional, pero también a otros grupos que terminan siendo perdedores netos. Arbitrar mecanismos que faciliten a dichos sectores una adecuada inserción económica que les permita aprovechar los frutos del crecimiento es un elemento no despreciable de las políticas económicas y sociales en períodos de auge.
6. En la toma de decisiones respecto del énfasis que se asigne a los diferentes objetivos de la política social: necesidades básicas, pobreza y distribu-

ción del ingreso, es interesante analizar los *trade off* con otros objetivos como crecimiento y estabilidad económica, con el objeto de identificar mecanismos en que dichos *trade off* sean pequeños o inexistentes. Así, por ejemplo, la noción de capital humano, asociada a los proyectos de salud y educación, que permite identificar y valorar los beneficios de dichas actividades en términos de su contribución al crecimiento, las que a la vez que hacen posible reducir las situaciones de pobreza, constituyen casos paradigmáticos de inexistencia de *trade off* y, por lo tanto, son ejemplos dignos de considerar en la formación de coaliciones que empujen en la dirección de la aprobación de dichas medidas. Es posible que la identificación de programas de este tipo para reducir la concentración del ingreso facilite la ejecución de políticas más agresivas en el tema de la distribución del ingreso.

VII. LA AGENDA PENDIENTE

Cuando se analiza la política social, una pregunta siempre presente es: ¿Más de lo mismo o algo diferente? Con esta pregunta deseo tipificar dos alternativas hipotéticas y polares que tienen por objeto incentivar el debate sobre las opciones abiertas, más allá de las consideraciones particulares que surgen de la evaluación específica de los diferentes programas.

La alternativa de más de lo mismo puede ser descrita resumidamente como sigue:

1. Parte de la base de aprovechar los beneficios de un crecimiento tan alto como el del pasado reciente, conjuntamente con una inflación decreciente, que permitan reducir los bolsones de desempleo en los grupos vulnerables y de pobreza, y elevar los ingresos reales de dichas personas.
2. Se debe disponer de un conjunto de medidas objetivas que permitan identificar las principales carencias de las personas en situación de pobreza que les impiden aprovechar las oportunidades abiertas por el desarrollo.
3. Según esta perspectiva, el crecimiento deberá ser complementado con un conjunto de programas que se engloban con el nombre genérico de gasto social y que han sido diseñados de tal manera que satisfagan las carencias identificadas en los sectores de pobreza.
4. Los mayores recursos aportados por el crecimiento se complementarán con el mejoramiento de la capacidad de manejo y gestión de los programas sociales recurriendo a las modificaciones de la estructura pública. En este sentido, el proceso de objetivación de las decisiones públicas es muy importante.
5. Finalmente, en este enfoque se consigna una preocupación por la calidad de los bienes entregados por los programas sociales que se expresa en el deseo de hacerlos comparables con los de los otros proveedores.

No cabe duda que ésta es una alternativa posible que ofrece la ventaja de lo conocido y que tiene, en consecuencia, asegurada una cuota de éxito. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que dado el alto nivel de cobertura de muchos de los programas de la política social, lo más probable es que nos encontremos en la zona de los rendimientos decrecientes y, por lo tanto, el logro de nuevos cambios será más costoso que antes. Los nuevos cambios se realizarán a costos crecientes. Debe destacarse que no se excluye la posibilidad de que sus logros sean muy pequeños.

Una alternativa más arriesgada pero también más gratificante, si tiene éxito, implica:

1. Una definición más precisa del alcance e importancia relativa de los objetivos de la política social y una articulación más funcional y operativa entre ellos que oriente las decisiones en esta materia. En particular, será importante identificar la forma como son percibidas en la sociedad las carencias absolutas (pobreza) con relación a las carencias relativas (desigualdad).
2. La lucha contra la pobreza, que constituye un elemento central de la política social, está articulada en torno a dos conceptos: carencias y capital humano, que han sido extremadamente fructíferos para el diseño y orientación de las políticas dirigidas hacia dicho sector. Sin embargo, creo conveniente pensar en la complementación y enriquecimiento de estos conceptos con otros que provean el marco analítico para el diseño de nuevas y más promisorias actividades.
3. La noción de carencia enfatiza lo que falta, lo que no se tiene y, por lo tanto, dificulta la incorporación en pleno de los propios afectados. Es difícil actuar sobre la base de lo que no se tiene. Una alternativa es partir del camino inverso y buscar aquello de que se dispone y sobre esa base construir un nuevo esquema, incorporando desde la partida a los beneficiarios en la construcción de su propio destino. Así, por ejemplo, la incorporación del médico de familia como una instancia que contribuye a que el propio paciente vaya construyendo, por así decirlo, su salud, en contraposición a la relación exclusiva con especialistas, va en esta dirección, en una actividad en que la prevalencia de enfermedades crónicas y el impacto de hábitos y normas de vida en su desarrollo vuelven imprescindible la contribución diaria y sostenida de las personas.
4. Un último punto consiste en el enriquecimiento del concepto de capital humano que nuevamente está centrado en más educación, mejor salud, mayor vivienda. Es decir, en aquello de que carecen los grupos pobres pero que sí tienen los no pobres. Además del enriquecimiento del capital social, que enfatiza, además, la red de relaciones sociales que es algo de que sí disponen los grupos en situación de pobreza, y que puede ser potenciado si ellos participan desde el principio en su mejoramiento, readecuación o modificación de acuerdo a las circunstancias.

La introducción de estos nuevos conceptos, que enfatizan las relaciones sociales y las potencialidades de los afectados, implica construir un nuevo marco conceptual similar tal vez al que se asocia al capital humano. La diferencia radica en que, en este caso, se abre la puerta para que dicha construcción pueda hacerse desde los propios beneficiarios y con su propia participación, la que, por lo demás, es imprescindible para sentar las bases de una política social que responda a los desafíos de un futuro cada vez más exigente, en el cual la pobreza cede paso a una concepción “dura”, caracterizada por su diversidad de expresiones conductuales y de elementos causales.

Los párrafos precedentes han esbozado dos alternativas para proseguir la lucha contra la pobreza, la distribución del ingresos y la satisfacción de necesidades básicas. Un elemento importante de la agenda futura será la toma de posición frente a estas estrategias con el objeto del diseño operativo de la misma. Este punto es de particular importancia, puesto que la segunda alternativa implica una revisión de los programas sociales actualmente en ejecución para readecuarlos, incrementarlos o reemplazarlos por otros que respondan en mejor forma a las nuevas condiciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. (1979), “La dimensión de la pobreza en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Atkinson, A. B. (1981), *La Economía de la Desigualdad*, Editorial Crítica. Madrid, España.
- Banco Central (1989), “Indicadores Económicos y Sociales 1960- 1989”. Dirección de Estudios, Banco Central de Chile.
- Banco Mundial (1990)(1), “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La Pobreza”. Washington D.C.
- (1990)(2), “Social Development Progress in Chile: Achievements and Challenges”. Vol. II, Sectorial Analyses. USA.
- (1993), “World Development Report 1993. Investing in Health”. Washington D.C.
- (1995), “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995: El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada”. Washington D.C.
- (1997), “Chile: Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: 1987-1995”. Report N° 16377-CH. November.
- Beyer, H.; P. Rojas y R. Vergara (1999), “Trade Liberalization and Wage Inequality in Chile” *Journal of Development Economics*, USA.
- Castañeda, T., “Innovatives Social Policies for Reducing Poverty: Chile in the 1980s.” Draft, August 30, 1989.
- CEPAL (1990), “Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987”. Santiago de Chile.

- Cortázar, R. y J. Vial (eds.) (1998), "Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo". CIEPLAN/Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996), "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progreso? ¿Hemos retrocedido?" CEP, *Estudios Públicos*, 64, primavera.
- Foster, J., J. Greer and E. Thorbecke (1984), "Notes and Comments a Classof Decomposable Poverty Measures". *Econometrica*. USA.
- Haindl, R. y E. Weber (1986), "Impacto distributivo del gasto social", *Documento Serie de Investigación*, 79, Depto. de Economía, U. de Chile, Santiago de Chile.
- Kakwani, N. (1980), "Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications", a World Bank Research Publication. Oxford University Press.
- Kast, M. y S. Molina (1975), "Mapa de la extrema pobreza". Odeplan, Escuela de Economía PUC. Santiago de Chile.
- Larrañaga O., "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1897-92". Programa de Posgrado en Economía Ilades/Georgetown University, Serie Investigación I-77, mayo 1994.
- Lavados, I. (1983), "Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980". ILPES. UNICEF. Santiago de Chile.
- Mideplan (1994), "Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990-1993". Alfabeta Impresores. Santiago de Chile.
- (1996)(1), "Balance de Seis Años de las Políticas Sociales: 1990-1996". Andros Ltda. Santiago de Chile.
- (1996)(2), "Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile, 1992-1994".
- (1997), "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional". Santiago de Chile.
- Molina, S. (1974), "El mapa de la extrema pobreza. Chile". *Documento de Trabajo*, 29, Instituto de Economía, PUC. Santiago de Chile.
- Ortega, E. y E. Tironi (1988), "Pobreza en Chile". CED. Santiago de Chile.
- PNUD (1998), "Informe sobre Desarrollo Humano 1998". Ediciones Mundi-Prensa. EE. UU.
- Raczynski, D. (1998), "Para combatir la Pobreza en Chile: Esfuerzos del Pasado y Desafíos del Presente". En R. Cortázar y J. Vial (eds.) (1998): *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Rawls, J. (1971), "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica. México.
- Rodríguez, J. (1985), "La distribución del ingreso y el gasto social en Chile-1983". ILADES. Editorial Salesiana. Santiago de Chile.
- Sawhill, I. (1988), "Poverty in the U.S.: Why is it so persistent". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXVI, september.
- Scott, C. D. (1995), "The Distributive Impact of the New Economic Model in Chile". The Development Economics Research Programme. LSE N 68.
- Sen, A. (1981), "Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation". Oxford University Press, U.K.
- Torche, A. (1987), "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín (ed.), *Desarrollo Económico en Democracia: Proposiciones para una sociedad libre y solidaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile.

_____, R. Covarrubias y A. Solimano (1980), "Evaluación económica del Programa Nacional de Alimentación Complementaria". Policopiado, Instituto de Economía PUC. Santiago de Chile.

_____, y Asoc. (1994), "Estudio de Evaluación Económica del Programa Nacional de Alimentación Complementaria". Informe Instituto de Economía. Mimeo. Santiago de Chile.

Vergara, P. (1990), "Políticas hacia la extrema pobreza en Chile". FLACSO. Santiago de Chile.

Zevallos J. De. (1997), "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe". Un estudio del Proyecto: Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social del PNUD. V&O Gráficas. Quito, Ecuador. ●



Capítulo 14

Las Reformas en la Salud en Chile

CRISTIÁN AEDO I.



CRISTIÁN AEDO I. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A. y Ph. D. en Economía, Universidad de Minnesota. Profesor del Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado y del Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University. Email: caedo@uahurtado.cl

Este artículo se ha beneficiado de los comentarios de Mercedes Cifuentes, Claudio Sapelli, Harald Beyer y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta las principales reformas introducidas por los diferentes gobiernos en esta materia en el período 1970-1999. Se resume en él la estructura que resulta de las diferentes reformas, discutiendo la situación de cobertura poblacional, y de gastos e ingresos tanto del sector público como privado. Se entrega una evaluación de los cambios introducidos y los problemas pendientes en el sector salud en dimensiones consideradas cruciales, en opinión del autor. Se discuten las imperfecciones existentes en el mercado de seguros de salud; el problema de la cotización obligatoria y el diseño del mandato del seguro; los gastos en salud del adulto mayor y la cobertura de las enfermedades catastróficas; el incremento de costos que se encuentra presente en el sector; las opciones individuales en el sistema de seguros de salud; y la derogación del subsidio a la demanda del 2%. Finalmente, se plantean elementos para una reforma del sector salud basada en Aedo y Sapelli (1999).

II. EL SECTOR SALUD EN CHILE

II.1. Principales reformas^{1,2}

A comienzos de los años setenta, el sistema de salud chileno se organizaba fundamentalmente a través de la interacción de cuatro agentes: el Ministerio de Salud (MS), el Servicio Nacional de Salud (SNS), el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) y el sector privado.

El Ministerio de Salud tenía una escasa participación y las funciones de administración y operación del sistema público radicaban en el SNS. El país se dividía en 13 zonas de salud, las cuales se encontraban subordinadas al Director del SNS, quien coordinaba las acciones de dichas zonas.

El SNS, bajo administración estatal, era responsable de atender a obreros, sus cargas y a los indigentes. La cotización era obligatoria y no existía libertad de elección ni en el ámbito de establecimientos de salud ni al nivel de personal médico³. Los obreros podían recibir prestaciones en el sector privado, las que debían financiar en su totalidad con recursos propios. El financiamiento del SNS provenía de aportes patronales, de aportes de los trabajadores y de aportes fiscales.

¹ Para una descripción de las principales reformas en salud durante el período 1970-1998 y de los principales actores involucrados en éstas, se puede consultar Giaconi (1994), Jiménez *et al.* (1995), Loyola *et al.* (1994), Miranda (1994) y Universidad de Chile (1998).

² Estas reformas abarcan al sistema de seguros de salud y prestadores principalmente, y no se analizan tanto las reformas relativas al sistema de protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales como las relativas a licencias médicas y subsidio de incapacidad laboral.

³ Hacia fines de la década de los setenta se autorizó a los obreros para hacer uso de los bonos del SERMENA, accediendo así a la libertad de elección.

El SERMENA financiaba las atenciones de salud de los empleados y sus cargas, bajo un esquema de libre elección de prestadores, pero no entregaba prestaciones directas⁴ y su base de financiamiento consistía en cotizaciones de los empleados dependientes y pagos directos de los beneficiarios al momento de solicitar una atención.

El sector privado atendía a los beneficiarios de SERMENA que optaban por atenderse con prestadores privados, a la población que contaba con recursos para financiar su salud de manera independiente y a quienes pertenecían a algún otro sistema previsional.

Hacia fines de la década de los setenta, el gobierno inició una serie de reformas estructurales que tenían como objetivos fundamentales la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del Estado y la adopción de un modelo de desarrollo económico y social inspirado en la economía social de mercado, el que se basa en el principio de subsidiariedad del Estado, en la participación activa del sector privado en la economía y en la asignación de los recursos a través del mercado.

En 1979, por el Decreto Ley 2.763, se produce la fusión de los recursos del SNS y del SERMENA, se redefinen las funciones del Ministerio de Salud y se crean el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Instituto de Salud Pública (ISP) y la Central de Abastecimientos del SNSS (CENABAST).

El sistema de salud público pasa a ser liderado por el Ministerio de Salud, quien tiene por tarea el diseño de políticas y programas; la coordinación de las entidades del área, y la supervisión, evaluación y control de las políticas de salud.

FONASA es el continuador de las labores de administración y financiamiento que realizaban el SNS y SERMENA, constituyéndose para tales efectos como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio y planta propia. FONASA pasa a ser la principal institución financiera del sector público de salud, responsable de recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del área.

El órgano que asume la labor ejecutora de los antiguos SNS y SERMENA es el SNSS, el cual está conformado por 27 entidades descentralizadas, con autonomía administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De éstas, 26 son responsables de entregar servicios curativos, preventivos y de promoción de la salud en zonas geográficas determinadas, y la restante es el Servicio de Salud del Ambiente. De tales entidades depende la infraestructura hospitalaria pública del país, compuesta por 188 hospitales de distinto nivel de complejidad a cargo de las prestaciones de salud secundaria y terciaria: prestaciones médicas de especialidad, urgencia, odontológicas, exámenes de laboratorio, exámenes de imagenología, intervenciones quirúrgicas, atenciones de parto y días de hospitalización.

⁴ Es importante mencionar que, en sus primeros años de operación, SERMENA sí entregaba prestaciones en forma directa.

En 1981 se producen dos reformas importantes. En primer lugar, basado en la aplicación del DFL 1-3.063, de 1980, se comienza con el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria. Por el mismo decreto se traspa, desde 1981 hasta 1988, un porcentaje estimado en 70% de los establecimientos de atención primaria del SNSS a las municipalidades⁵. Los consultorios de atención primaria tienen a su cargo la atención de salud del recién nacido hasta niños de 14 años, la consulta por morbilidad y el control de salud del adulto y del adolescente, el control del embarazo y la planificación familiar.

En segundo lugar, con la dictación del Decreto Ley 3.626 y con el Decreto con Fuerza de Ley 3 que lo reglamenta, se establece la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). De esta manera, se permite la libertad de elección para el trabajador dependiente para optar a comprar su seguro obligatorio de salud, ya sea del sistema público (FONASA) o del recién creado sistema privado (ISAPRE). Para estos efectos se establece una cotización obligatoria del 4% del ingreso imponible del trabajador, porcentaje que aumentó hasta llegar, en 1986, al actual 7% del ingreso imponible, con un tope máximo de 4,2 UF mensuales*.

Con la creación de las ISAPRE se promueven cambios culturales de importancia en el país. En primer lugar, se introduce la noción de que la salud es un bien que requiere de un pago. En segundo lugar, se reconoce al lucro en salud como legítimo y necesario para promover la llegada de capitales y tecnología privada con el objetivo de obtener mejoras en la salud de la población. En tercer lugar, al permitir libertad de elección entre los sistemas público y el recién creado sistema privado de ISAPRE, se eliminan en parte los subsidios cruzados como una fuente de financiamiento de la salud pública.

Con relación a los mecanismos de financiamiento, en 1978 se introduce el procedimiento de pago por servicios FAP (facturación por atención prestada) para financiar la compra de insumos. Los hospitales pasan así a recibir su financiamiento por medio de dos mecanismos principales: sueldos y salarios y FAP. En 1981, este sistema se hizo extensivo para el sostenimiento de los centros de atención primaria. Así, éstos comienzan a recibir todo el aporte sectorial, tanto para salarios como para insumos, a través del mecanismo FAPEM (facturación por atención prestada en establecimiento municipal). El aporte proveniente de las municipalidades se utiliza para complementar el aporte por FAPEM.

En términos del marco regulatorio para el funcionamiento del sector de seguros de salud privada, durante gran parte de la década de los 80, FONASA asumió el papel de regulador del sistema ISAPRE. Sin embargo, la Ley 18.933, de 1990, crea la Superintendencia de ISAPRE, entidad encargada de fiscalizarlas, velar por el cumplimiento de la normativa y promulgar disposiciones relativas al funciona-

⁵ Este porcentaje incluye, aproximadamente, el 92% de los consultorios urbanos, un 100% de los consultorios y postas rurales y clínicas dentales, y un 40% de las estaciones médico-rurales.

* La UF (Unidad de Fomento) es una unidad de cuenta ajustada diariamente por la inflación. A diciembre de 1999 equivalía aproximadamente a US\$ 28.

miento del sector. Se corrige de esta manera el conflicto de interés que existía cuando la labor de regulación de los seguros de salud privados estaba en las manos de FONASA, competidor potencial para las ISAPRE.

A partir de 1990, el esfuerzo del gobierno se centró en la elevación del gasto de salud. Se producen importantes modificaciones en los instrumentos de pagos vigentes: en el caso de la atención primaria, se reemplaza el FAPEM por un sistema capitado de acuerdo a población adscrita y, en el caso de la atención secundaria y terciaria, se reemplaza el mecanismo de pago de tipo retrospectivo FAP por un sistema de pago asociado a diagnóstico (PAD), combinado con un sistema de pago prospectivo por prestación (PPP). Estas modificaciones tienden a corregir los problemas del antiguo sistema de pago y tienen como objetivo incentivar la eficiencia y la calidad de los servicios entregados. En el ámbito regulatorio, en 1995 y después de amplios debates en el Congreso Nacional, se modificó la Ley 18.933, disminuyendo algunas restricciones al otorgamiento de beneficios, aumentando la flexibilidad para cambiarse de ISAPRE y normando el tema de los excedentes de cotización. Finalmente, se implementaron medidas para mejorar los contratos entre los prestadores privados de salud y sus cotizantes, principalmente con la elaboración de compromisos de gestión entre el FONASA y los Servicios de Salud.

II.2. Estructura del sector postreforma

Con estas reformas, el sistema de salud chileno pasa a ser un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en materia de seguros, financiamiento y entrega de los servicios de salud.

El sistema de salud público es liderado por el Ministerio de Salud, quien tiene por tarea el diseño de políticas y programas; la coordinación de las entidades del área; y la supervisión, evaluación y control de las políticas de salud. La base productiva del sistema de salud público está conformada por el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). Para llevar a cabo su tarea, cada Servicio de Salud posee y opera varios hospitales de distintos niveles de complejidad y centros de atención abierta, pudiendo establecer contratos con proveedores privados para servir a ciertas zonas o para tipos específicos de prestación. La atención de salud primaria está a cargo de Centros de Atención Primaria (administrados por las municipalidades), los cuales ofrecen servicios curativos básicos, mediante una modalidad de atención abierta, a la vez que realizan actividades de fomento y prevención de salud.

En el sistema público existe un seguro social de salud administrado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El seguro opera sobre la base de un esquema de reparto⁶. Los beneficios que este sistema entrega son los mismos para todos

⁶ Se financia con la prima única equivalente al 7 por ciento de la renta imponible de sus asegurados y con recursos provenientes de impuestos generales de la nación.

los asegurados, independientemente del monto de la prima cancelada y del tamaño del grupo familiar cubierto.

El sistema de salud privado está conformado por compañías aseguradoras de salud (ISAPRE) y por productores de salud particulares. Las ISAPRE operan como un sistema de seguros de salud, basado en contratos individuales pactados con los asegurados, en el que los beneficios otorgados dependen directamente del monto de la prima cancelada. Los proveedores privados de salud son las clínicas, hospitales y profesionales independientes que atienden tanto a los asegurados de las ISAPRE como a los cotizantes del sistema público, por medio de una modalidad denominada de libre elección⁷.

Los trabajadores activos y pasivos tienen la obligación de cotizar el 7 por ciento de su renta imponible al sistema de salud, con un tope de 4,2 UF mensuales. Este pago puede ser realizado al FONASA, en cuyo caso la persona es beneficiaria del sistema público, o puede tener como destino una ISAPRE, formando parte del sistema de salud privado. La afiliación a una ISAPRE requiere de una prima determinada por cada ISAPRE y que depende del tipo de seguro que se esté comprando. El trabajador puede cancelar primas adicionales al 7 por ciento, para obtener mayores beneficios. Aquellos trabajadores de ingresos relativos más bajos que optan por la alternativa ISAPRE, tienen acceso a un subsidio estatal —actualmente en vías de eliminación—, cuyo monto máximo alcanza al 2 por ciento del ingreso imponible.

Los cotizantes se adscriben voluntariamente al sistema FONASA o al sistema ISAPRE. Por otra parte, los indigentes y no cotizantes forman parte del FONASA, pero están sujetos a un trato especial.

Los cotizantes adscritos a FONASA pueden elegir entre dos modalidades de atención: la modalidad de atención institucional y la modalidad de atención de libre elección. En la modalidad institucional (atención cerrada), los cotizantes reciben las prestaciones de salud en hospitales o centros de atención primaria. En la modalidad de libre elección (atención abierta), los cotizantes reciben sus atenciones de salud de prestadores privados que están adscritos a esta modalidad.

La modalidad institucional requiere un copago que varía de acuerdo al nivel de ingreso de la persona, pero quedan exentas de este copago las personas cuyo ingreso es inferior a un nivel mínimo establecido. La atención en los centros de atención primaria no requiere de copago. La modalidad de libre elección requiere un copago que depende del nivel en el cual se ha inscrito el prestador de salud. Los beneficiarios indigentes y no cotizantes del sistema público están excluidos de la modalidad de libre elección.

Las personas cotizantes del sistema ISAPRE acuden a oferentes de salud privados y realizan un copago dependiente del contrato adquirido. Éste varía en función del nivel de la cotización, el número de dependientes y su edad, la cobertura de beneficios, etc.

⁷ En algunos casos, las ISAPRE ofrecen en forma directa prestaciones de salud, integrando verticalmente las actividades de seguro y producción del servicio.

El Cuadro 1 presenta la cobertura de los sistemas público y privado de salud respecto a la población beneficiaria, en el período 1982-1996 (período posterior a la reforma de la seguridad social)⁸.

CUADRO 1
 POBLACIÓN BENEFICIARIA SEGÚN SISTEMA DE ADSCRIPCIÓN
 (En porcentajes)

Años	Beneficiarios Ley 18.469*	Beneficiarios ISAPRE**			Otros
		Abierta	Cerrada	Total	
1982	85,08	1,09	0,33	1,42	13,49
1984	83,43	2,34	0,72	3,06	13,50
1986	79,04	6,30	1,17	7,47	13,49
1988	77,61	10,04	1,34	11,38	11,01
1990	73,85	14,42	1,58	16,00	10,14
1992	67,51	20,55	1,51	22,06	10,43
1994	63,27	24,81	1,36	26,17	10,57
1996	64,47	25,15	1,29	26,44	9,09

* Todos los individuos que cotizan en el Fondo Nacional de Salud y sus cargas, sean trabajadores dependientes, independientes o pensionados, pensionados asistenciales y causantes de subsidio familiar.

** Todos los individuos que cotizan en una Institución de Salud Previsional y sus cargas, sean trabajadores dependientes, independientes o pensionados.

Fuente: Ministerio de Salud (1998), sobre la base de Encuestas de MIDEPLAN y Superintendencia de ISAPRE.

Nótese que el grueso de la población se encuentra cubierto por el sector público (65 por ciento en 1996)⁹. Sin embargo, el sistema privado de salud ha experimentado un rápido desarrollo desde su creación, tal como se muestra en la alta tasa de crecimiento en su número de beneficiarios (25 por ciento anual promedio en el período 1982-1996). Así, se observa un paulatino incremento de la participación de las ISAPRE (particularmente de las ISAPRE abiertas, que pasaron de 1,1 por ciento en 1982 a 25,1 por ciento en 1996) y una disminución de la

⁸ Con el objeto de hacer más ágil la presentación de la información, se ha optado por incluir sólo los años pares.

⁹ Conviene señalar que la cobertura del sistema público está algo sobreestimada, puesto que se trata de una estimación de personas potencialmente beneficiarias, incluyendo a los cotizantes y a la población de bajos ingresos que no cotiza y que se supone beneficiaria por defecto del sistema público. En cambio, la cifra para el sistema ISAPRE corresponde a la población que está efectivamente cotizando en este sector. Al respecto, en 1996, el 56,5 por ciento de los cotizantes activos contribuía al sistema ISAPRE, mientras que el 43,5 por ciento lo hacía en el sistema público. En cambio, la casi totalidad de los pensionados cotizaba en el sistema público.

participación del sector público (de 85,1 por ciento en 1982 a 64,5 por ciento en 1996) y otros¹⁰.

Es importante mencionar que la tasa de crecimiento de la participación de las ISAPRE abiertas ha sido muy alta en el período 1981-1992, pero en los últimos años se ha observado un crecimiento menor, debido básicamente a las dificultades para captar a la población de menores ingresos que encuentran un mayor atractivo en el sistema público.

El sector público de salud se financia principalmente a través de dos fuentes de ingreso: las cotizaciones de los afiliados al FONASA y el aporte fiscal directo. Una tercera fuente menor de financiamiento la constituye el copago para acceder a la modalidad de libre elección y a las prestaciones institucionales. Respecto al flujo de recursos, el FONASA recibe los recursos fiscales y de las familias para traspasarlos a los Servicios de Salud y a los oferentes privados adscritos al sistema de libre elección. Los Servicios de Salud traspasan a su vez los fondos a los hospitales públicos, a los Centros de Atención Primaria y a subsidios diversos.

En la actualidad, los hospitales reciben un financiamiento basado, principalmente, en presupuestos prospectivos negociados, los que se originan a partir de compromisos de gestión entre los servicios y el Ministerio de Salud. En éstos, los servicios se comprometen a realizar ciertas actividades y obtener ciertos resultados, mientras que el Ministerio adelanta los recursos financieros para la realización de esas actividades.

Se incorpora el uso de pagos relacionados con resultados aplicando un esquema de pago asociado a diagnóstico (PAD). En éste, FONASA retribuye los bienes y servicios de consumo utilizados por los hospitales de los Servicios de Salud de acuerdo a diagnósticos resueltos. Debido a dificultades metodológicas para ampliar este mecanismo de pago a todos los diagnósticos, el mecanismo PAD coexistirá en el corto y mediano plazo con un mecanismo "FAP corregido" denominado pago prospectivo de prestaciones (PPP).

En el sistema ISAPRE, en tanto, el afiliado accede a un plan de salud que depende del monto de su cotización y del número, edad y sexo de sus beneficiarios. El afiliado puede cotizar un porcentaje mayor que el mínimo legal de 7%, con tope de 4,2 UF mensuales, con el fin de acceder a un plan con mayores beneficios. Las ISAPRE bonifican un porcentaje de las prestaciones médicas de los beneficiarios, dependiendo del plan de salud del afiliado y del tipo de prestación, el cual en algunos casos puede ser de 100%. Los beneficiarios del sistema pueden elegir libremente a los prestadores.

Las ISAPRE tienen sólo un rol asegurador que financia prestaciones de salud que son otorgadas por clínicas, doctores, y laboratorios independientes. Algunas ISAPRE se han integrado verticalmente, comprando clínicas y empleando directamente a profesionales de la salud, mientras otras han mantenido su área de

¹⁰ Incluye a particulares no incorporados a ninguno de los sistemas anteriores, Fuerzas Armadas y de Orden, servicios médicos de universidades, seguros privados, etc.

negocios en el campo asegurador y no se han integrado. Existen casos de redes de prestadores que se han organizado como ISAPRE (integración “hacia arriba”). En el sistema ISAPRE la forma de pago de las prestaciones médicas consiste casi en su totalidad en pago por servicios (*fee for service*), con el cual se remunera la totalidad de las prestaciones médicas entregadas a un valor convenido entre el prestador y la ISAPRE. Este hecho, unido a que los pacientes sólo cancelan el copago por las prestaciones, hace que los prestadores de servicios de salud enfren-ten pocos incentivos para reducir tanto el número de las prestaciones otorgadas como el costo de las mismas.

El gasto total en salud en Chile se ha expandido como porcentaje del PIB desde alrededor de 3,3 por ciento en los 60, hasta llegar a representar entre 4 y 5 por ciento, estimado durante la década de los 90¹¹. Según cifras disponibles para el año 1996, del total de gasto en salud (4,58 por ciento del PIB), el 61 por ciento corresponde a gasto público (2,5 por ciento del PIB), mientras el gasto de las ISAPRE alcanza el 39 por ciento (2,1 por ciento del PIB) (Cuadro 2).

CUADRO 2
 GASTO EN SALUD Y COMPOSICIÓN

Años	Gasto (% PIB)			Participación en el Gasto (%)	
	Público	Privado	Total	Público	Privado*
1982	2,98	0,37	3,35	96,5	3,5
1984	2,96	0,55	3,51	90,6	9,4
1986	2,60	0,59	3,19	88,1	11,9
1988	2,20	1,14	3,34	73,2	26,8
1990	2,06	1,60	3,66	65,3	34,7
1992	2,34	1,86	4,20	63,9	36,1
1994	2,52	2,09	4,61	62,5	37,5**
1996	2,45	2,13	4,58	61,4	38,6**

* Incluye mutuales de seguridad.

** Estimados.

Fuente: Aedo *et al.* (1998), Fischer y Serra (1996).

En términos per cápita (por beneficiario), el gasto público en salud es menor que el que presentan las ISAPRE; sin embargo, la brecha se está cerrando, tal como lo muestra el Cuadro 3.

¹¹ Es importante mencionar que estas cifras no incluyen, entre otros, el gasto en medicamentos y los copagos. Debido a lo anterior, esta cifra subestima el gasto en salud del país como porcentaje del PIB.

CUADRO 3
GASTO PER CÁPITA EN EL SECTOR SALUD
(Pesos de 1995)

Año	FONASA	ISAPRE	FONASA/ISAPRE
1990	38.130	104.690	36%
1995	88.756	117.775	75%

Fuente: Estimaciones propias en base a información de FONASA.

II.3. Gasto público en salud

Revisando la distribución del gasto del sistema público de salud por beneficiario (ver Cuadro 4), se observa que el componente de prestaciones¹² es lejos el ítem más importante, tanto por su mayor participación (representa alrededor de tres cuartas partes de aquél) como por su mayor dinamismo en los últimos años. Le sigue en importancia el gasto en bienes públicos¹³ (alrededor del 7 por ciento).

Dentro del gasto total en prestaciones, el gasto por prestaciones directas¹⁴ de la modalidad institucional y libre elección ha crecido significativamente durante los últimos años (representando más del 60 por ciento en 1996). Aunque parte del incremento en el gasto puede ser atribuido a un aumento en el número de prestaciones —nótese en el Cuadro 5 el alza en el número de prestaciones por beneficiario, destacando las atenciones médicas y los exámenes de diagnóstico, los que representan el 73 por ciento del total de prestaciones—, este incremento puede esconder el impacto del costo de cada prestación sobre el gasto total¹⁵.

En efecto, el incremento del gasto en prestaciones en los últimos años se explica más por incremento de precios (costo promedio de la prestación) que por un aumento de cantidad (número de prestaciones por beneficiario), siendo particularmente relevante en el caso de la modalidad institucional (con mayor nivel de gasto y mayor tasa de crecimiento).

¹² Incluye gasto en modalidad de libre elección, modalidad institucional, atención primaria municipal, préstamos médicos y subsidios de incapacidad laboral.

¹³ Considera el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, vacunaciones, campañas sanitarias y otros bienes de financiamiento público.

¹⁴ Las prestaciones por modalidad institucional consideran sólo las atenciones primaria, secundaria y terciaria, excluyendo las prestaciones de la atención primaria municipal, entre otras, que se contabilizan en las restantes partidas. La modalidad de libre elección considera sólo los diversos niveles de atención directa, excluyendo préstamos médicos, gastos de administración, etc.

¹⁵ Por ejemplo, las atenciones médicas, aunque muestran un mayor crecimiento en cantidad, son en promedio de mucho menor costo respecto a las hospitalizaciones. De este modo, el gasto en hospitalizaciones resulta al final mayor, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

CUADRO 4
TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS INDICADORES DE COSTO (SISTEMA PÚBLICO DE SALUD*)
(Pesos de diciembre de 1996)

Indicadores de costo (Sector Público) (*)	Nivel			Tasas Crec. Anual	
	1994	1995	1996	1995	1996
Distribución del gasto (Sistema Público de Salud)					
Gasto total/Beneficiario	76.948	82.559	89.532	7,3%	8,4%
1. Gasto de Prestaciones	57.925	63.426	68.910	9,5%	8,6%
1.1. Gasto Modalidad Institucional	16.358	25.309	32.790	54,7%	29,6%
1.2. Gasto Modalidad Libre Elección	7.775	8.527	9.324	9,7%	9,3%
1.3. Atención Primaria Municipal y otros	31.315	26.701	23.381	-14,7%	-12,4%
1.4. Préstamos Médicos Netos	495	503	597	1,6%	18,7%
1.5. Subsidios de Incapacidad Laboral	1.983	2.386	2.818	20,3%	18,1%
2. Gastos en Bienes Públicos	5.125	5.531	5.749	7,9%	3,9%
2.1. PNAC	3.220	3.216	3.367	-0,1%	4,7%
2.2. Otros Bienes de Financiamiento Público	1.905	2.315	2.382	21,5%	2,9%
3. Gastos de Atención a particulares	1.756	3.892	4.913	121,6%	26,2%
4. Gastos de Administración	592	664	745	12,2%	12,2%
5. Otros	11.549	9.046	9.215	-21,7%	1,9%
Modalidad Institucional y Libre Elección (Sistema Público de Salud)					
Número de Prestaciones/Beneficiario	9,09	9,44	10,18	3,8%	7,9%
Modalidad Institucional	7,5	7,75	8,45	3,3%	9,0%
Modalidad Libre Elección	1,59	1,69	1,74	6,0%	2,8%
Costo Promedio de la Prestación	2.656	3.581	4.136	34,9%	15,5%
Modalidad Institucional	2.183	3.261	3.882	49,4%	19,0%
Modalidad Libre Elección	4.879	5.050	5.370	3,5%	6,3%
Subsidio Incapacidad Laboral (Sistema Nacional de Servicio de Salud)					
Número de Licencias/Beneficiario	0,029	0,031	0,035	6,9%	12,9%
Días de Licencia/Beneficiario	0,34	0,36	0,4	5,9%	11,1%
Costo Promedio Días de Licencia	3.437	3.775	3.805	9,8%	0,8%
Duración Promedio de las Licencias	11,7	11,26	11,33	-3,8%	0,6%

Nota: El gasto por modalidad institucional y libre elección sólo incluye las prestaciones directas. El resto se distribuye en las restantes partidas.

* Los beneficiarios incluyen la Modalidad de Libre Elección e Institucional.

Fuente: Elaboración propia con base en información de FONASA (1994,1995 y 1996).

CUADRO 5
PRESTACIONES ANUALES POR BENEFICIARIO DEL SISTEMA PÚBLICO
(Ambas modalidades)

Prestaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consultas Médicas	2,65	2,78	2,93	2,88	3,12	3,00	3,08
Laboratorio Clínico	2,29	2,36	2,35	2,72	3,49	3,58	3,72
Imagenología	0,27	0,29	0,33	0,35	0,44	0,38	0,41
Procedimientos de Apoyo Clínico (*)	0,34	0,36	0,39	0,34	0,43	0,41	0,41
Intervenciones Quirúrgicas (**)	0,11	0,12	0,12	0,13	0,13	0,12	0,11
Días de Hospitalización	0,90	0,86	0,85	0,81	0,85	0,77	0,76

* Incluye Partos Vaginales.

** Incluye Partos por Cesárea.

Fuente: Ministerio de Salud (1998).

El Cuadro 6 muestra las principales prestaciones de la modalidad institucional (las prestaciones del cuadro representan alrededor del 85 por ciento del costo de las prestaciones en esta modalidad). Se puede apreciar que, salvo en el caso de los exámenes de diagnóstico, la variación del costo promedio ha sido mayor que la variación en la cantidad, destacando nítidamente el caso de las prestaciones médicas y las hospitalizaciones, aunque el segundo representa un mayor gasto absoluto.

CUADRO 6
ESTIMADOS DE INCREMENTOS DE PRECIO Y CANTIDAD DE PRESTACIONES DE MAYOR COSTO
POR BENEFICIARIO EN LA MODALIDAD INSTITUCIONAL
(Promedio 1994-1996)

Prestación	Gasto/Beneficiario (Pesos 1996)	Variación % Cantidad	Variación % Costo Promedio
Atención Médica	5.191	3,1	44,7
Exámenes de Diagnóstico	4.972	5,0	3,2
Procedimiento de Medicina Nuclear y Ortopedia	666	1,1	10,4
Intervenciones Quirúrgicas	3.841	-3,8	23,4
Hospitalización	10.317	-1,2	84,3

Fuente: FONASA (1995, 1996, 1997).

Una de las razones que se postulan para explicar el aumento general promedio del costo de los egresos hospitalarios y días/cama en el período estudiado es el aumento en el costo de los insumos tales como medicamentos y salarios¹⁶. Esta razón se presume vigente y con más fuerza en los tiempos actuales. Volveremos a este punto posteriormente.

II.4. Ingreso y costo del sector ISAPRE

El comportamiento de los ingresos y costos privados puede analizarse observando el crecimiento anual de algunos indicadores claves de las ISAPRE abiertas.

CUADRO 7
 TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS INDICADORES DE COSTO: ISAPRE ABIERTAS
 (Pesos de diciembre de 1997)

Indicadores Claves	Nivel 1997	Tasas de Crecimiento Anual en %							
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Ingreso Operacional/ Beneficiario	140.415	-2,6	-0,5	2,0	1,4	7,7	6,1	1,9	
Costo Operacional / Beneficiario	111.944	1,1	0,7	1,1	1,4	7,1	8,7	5,0	
Gasto Administración y Ventas/Beneficiario	26.620	-7,0	-5,6	5,2	-0,3	9,8	2,7	-0,5	
Resultado Operacional	1.850	-33,8	2,8	4,2	10,2	9,1	-22,8	-58,8	
Renta Imponible Prom. Mensual/Cotizante	305.061	-4,5	-1,8	-2,4	-0,8	7,9	4,9	-1,1	
Costo Total Prestaciones/ Beneficiario	86.003	2,2	2,7	2,8	0,5	7,2	7,9	4,0	
Subsidio de Incapacidad Laboral/Beneficiario	23.447	1,6	-5,8	-4,6	2,2	6,6	11,8	7,9	
Número de Prestaciones/ Beneficiario	10,18	4,0	-1,4	2,3	-2,7	1,9	4,8	3,2	
Costo Promedio de la Prestación	8.448	-1,8	4,1	0,5	3,3	5,2	2,9	0,8	
Días de Licencia / Beneficiario	3,4	-5,1	-7,6	-11,0	-2,1	7,0	4,8	6,8	
Costo Promedio Días de Licencia	10.402	7,1	1,9	7,6	4,4	-0,3	6,7	1,0	
Días de Licencia/Cotizante	7,6	-7,9	-5,7	-12,0	1,3	7,2	4,7	6,6	
Número de Licencias Pagadas /Beneficiario	0,37	-1,4	6,2	-3,5	-3,4	6,4	5,1	9,1	
Duración Promedio de las Licencias	11,2	-3,8	-13,0	-8,2	1,4	0,5	-0,2	-2,1	
Número de Licencias Pagadas /Cotizante	0,83	-3,5	8,3	-4,2	-0,1	6,7	4,9	9,0	

Fuente: Superintendencia de ISAPRE (1998) y Pontificia Universidad Católica de Chile (1998).

¹⁶ El aumento de sueldos fue especialmente significativo en 1990, cuando se decretó por ley un incremento salarial de 5 por ciento real. Además, hubo reclasificaciones de personal de los Servicios de Salud en grados salariales más altos.

Como se puede observar, a partir de 1995 el ingreso y el costo operacional per cápita crecen a una tasa más alta y semejante, lo que se explica, principalmente, por un cambio en la composición de la población beneficiaria de las ISAPRE. En ese año, el crecimiento en la renta promedio de los cotizantes fue también alto, lo que explica el aumento de los dos anteriores (mayor ingreso operacional por las mayores cotizaciones y mayor costo operacional por contratación de planes de mayor cobertura). Pero en los últimos dos años la tasa de crecimiento del costo operacional es mayor que la del ingreso operacional, representando en 1997 el 80 por ciento del ingreso operacional. Por el lado del gasto en administración y ventas, existe un incremento importante en 1995 (debido al mayor gasto en comisiones y en “otros gastos de administración y ventas”), para luego estabilizarse en los años siguientes.

Analizando los componentes del costo operacional se puede observar que es explicado en parte por el mayor costo total en las prestaciones, pero fundamentalmente por el mayor costo asumido en los subsidios por incapacidad laboral (la “explosión” que se observa en el número de licencias pagadas per cápita, en los últimos 5 años). La razón de este crecimiento, a partir de 1995, podría relacionarse con las reformas legislativas realizadas que cambiaron el sistema de control de las licencias y las hicieron, al parecer, de más fácil concesión.

En cuanto al costo de las prestaciones, aunque no se observa un incremento homogéneo en el número de prestaciones per cápita (ver Cuadro 8), para el total existe una clara tendencia creciente en los últimos años. En cuanto al costo promedio de prestación, éste ha crecido por sobre el aumento en el nivel de precios generales, aunque en los dos últimos años parece que el aumento en la cantidad (junto a una mejor calidad) de prestaciones pagadas es el factor que más afecta los costos¹⁷.

CUADRO 8
PRESTACIONES ANUALES POR BENEFICIARIO
(ISAPRE abiertas)

Prestaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consultas Médicas	3,46	3,41	3,34	3,43	3,26	3,11	3,24	3,33
Laboratorio Clínico	2,38	2,43	2,41	2,51	2,51	2,63	2,83	2,91
Imagenología	0,56	0,58	0,58	0,58	0,57	0,61	0,64	0,65
Procedimientos de Apoyo Clínico*	1,48	1,58	1,54	1,59	1,59	1,69	1,78	1,81
Intervenciones Quirúrgicas**	0,08	0,11	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09
Días de Hospitalización	0,31	0,32	0,28	0,26	0,24	0,25	0,27	0,28

* Incluye partos vaginales y partos por cesárea.

** Incluye partos por cesárea.

Fuente: Superintendencia de ISAPRE (1998).

¹⁷ Lo anterior ha dado lugar a la discusión acerca de una “explosión de costos” generada en el sistema privado de salud (en adición a su contraparte pública). Argumentos en favor y en contra se discuten más adelante.

III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS Y PROBLEMAS PENDIENTES

III.1. Evaluación de las reformas

Una evaluación del sector salud en Chile debe reconocer el hecho de que el país presenta excelentes resultados al nivel de los indicadores clásicos de salud. Los niveles de mortalidad infantil y esperanza de vida corresponden a los de países desarrollados. La reducción de la tasa de mortalidad fue el primer cambio de importancia en el país y se ha traducido en un aumento de la esperanza de vida¹⁸.

CUADRO 9
 ALGUNOS INDICADORES GENERALES DE SALUD EN CHILE

Indicadores	1960	1995
Mortalidad Infantil	120/1.000 nacidos vivos	11,1/1.000 nacidos vivos
Mortalidad Materna	3/1.000 nacidos vivos	0,4/1.000 nacidos vivos
Mortalidad General	12/1.000 habitantes	5,5/1.000 habitantes
Mortalidad por Tuberculosis	53/1.000 casos	5/1.000 casos
Mortalidad por Infecciones	193/1.000 casos	5/1.000 casos
Esperanza de Vida	58 años	74,8 años
Hombres		71,8 años
Mujeres		77,7 años

Fuente: Ministerio de Salud (1998).

Tal como se muestra en el Cuadro 9, la tasa de mortalidad general ha caído desde un nivel de 12 por cada mil habitantes a un nivel de 5,5 por cada mil habitantes. Este cambio se explica fundamentalmente por la notable reducción de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, que se han observado en el período 1960-95¹⁹. Éstas pasaron de 120 por cada mil nacidos vivos a 11,1 por cada mil nacidos vivos y de 3 por cada mil nacidos vivos a 0,4 por cada mil nacidos vivos, respectivamente.

¹⁸ En el origen de este cambio hay un conjunto de factores. El progreso médico y la mayor cobertura de salud han desempeñado un papel preponderante, especialmente en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, pero también han tenido una gran importancia el mejoramiento de los niveles de vida, los cambios en los hábitos de alimentación (hacia un mayor estado nutricional) y la expansión de la educación.

¹⁹ Esto último, como resultado de la ampliación de la atención de salud materno-infantil, la existencia de redes más extensas de saneamiento ambiental y la expansión de la cobertura del sistema educativo, entre otros.

También es notable el control de la mortalidad asociada a enfermedades transmisibles (tuberculosis e infecciones) observada en el período 1960-1995, las que han disminuido de 53 por cada mil casos a 5 por cada mil casos y 193 por cada mil casos a 5 por cada mil casos, respectivamente.

Aunque con mucho menor intensidad que la mortalidad infantil, la mortalidad en edades avanzadas también ha disminuido, lo que refleja principalmente los avances médicos y tecnológicos que han permitido la prolongación de la vida. Debido a lo anterior, la esperanza de vida promedio de la población ha aumentado desde 58 años en el año 1960 a 75 años en el año 1995.

En cuanto a la transición epidemiológica, Chile ha experimentado cambios importantes, lo cual se hace obvio al observar los cambios en el peso relativo de las enfermedades. Por ejemplo, en 1955 las enfermedades cardiovasculares, tumores y accidentes representaban un 18,7 y 6% de las enfermedades, respectivamente. En el año 1991, éstas representan un 29, 20 y 12%, respectivamente. El mayor control de las enfermedades transmisibles como causantes de mortalidad y morbilidad ha conducido a la mejora significativa de los indicadores convencionales de salud.

La reducción de enfermedades transmisibles, especialmente aquellas prevenibles con vacunas, ha sido uno de los éxitos epidemiológicos de la acción de salud emprendida en Chile. Mantener estos logros requiere continuar el esfuerzo en términos de vacunación, cobertura y calidad de los programas. Las enfermedades infecciosas como el cólera, tifoidea y hepatitis requieren de acciones focalizadas y de educación permanente de la población. Las enfermedades de transmisión sexual, por su parte, son fenómenos menos precisos en términos de datos, aunque en el caso del SIDA es claramente un fenómeno relevante, pues todas las proyecciones en Chile indican un gran aumento para los próximos años. Las enfermedades crónicas muestran similares factores de riesgo entre las enfermedades cardiovasculares y en algunos casos en los cánceres, destacando entre dichos factores el tabaquismo, el cual es prevenible por medio de campañas de educación masiva en la población.

Con relación a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, se observan progresos importantes. Las tasas de accidentes en el trabajo han disminuido en los últimos 20 años; sin embargo, este progreso no ha sido tan evidente en lo que respecta a la enfermedad profesional.

El éxito obtenido en la reducción tanto de la mortalidad como de la morbilidad en estos últimos 30 años se debe no tan sólo a los numerosos progresos económicos que ha experimentado el país, sino también a acciones sistemáticas y planificadas de salud, de alto impacto y con alta cobertura.

No obstante estos cambios notables, en la última década se observa una desaceleración de la tendencia decreciente de la mortalidad general. Esto se explica principalmente porque las reducciones mayores en estos indicadores dependen crecientemente de las reducciones en mortalidad en grupos de población de mayor edad. Entre los problemas menos controlados en el país destacan los de salud mental, dental y accidentes.

El país se encuentra en una transición demográfica. En poco menos de 30 años, Chile ha pasado de su condición de país eminentemente joven a ser un país intermedio en la actualidad. De hecho, en el año 1970, el 40 por ciento de la población era menor de 15 años y el 4,5 por ciento era mayor de 60 años, por lo que demográficamente la población era joven en esa época. Llegado al año 1995, en cambio, los menores de 15 años representan sólo un 30 por ciento y van en descenso, mientras que los mayores de 60 años representan casi el 10 por ciento y van en ascenso.

El proceso de envejecimiento de la población permite anticipar cambios en la demanda de atención de salud. La atención de salud del adulto mayor es, en general, más costosa porque requiere de una mayor tecnología, de cuidados de largo plazo, de una mayor frecuencia de hospitalización y de una mayor permanencia hospitalaria. A medida que se acentúan los cambios demográficos y epidemiológicos, se produce un incremento en la magnitud y severidad de las enfermedades crónicas no transmisibles.

En la tendencia de envejecimiento que se observa subyace una gran diversidad interna entre los adultos mayores y los ancianos, producto de las diferentes condiciones de vida que configuran distintos cuadros de carencia y necesidades. Así, las consecuencias concretas del envejecimiento sobre el sistema de salud dependerán de la estructura social y económica, así como de los recursos con los que el Estado decida enfrentar la situación creada por las nuevas condiciones demográficas.

A pesar de que los problemas van a tener características parecidas a las que se viven en la actualidad, las demandas seguirán aumentando por percepciones distintas o mayores exigencias de la población. Pese a que se han logrado grandes avances en la prolongación y calidad de vida, se espera que en el futuro se enfrenten dificultades para mantener este ritmo. Las mejoras en la salud deberán provenir del control de las enfermedades no transmisibles, las que presentan un avance bastante lento respecto al control de las enfermedades transmisibles. En efecto, las primeras requieren por un lado mayor control y tratamiento y, por otro lado, el uso de tecnología que demanda mayores costos. Ello implica incurrir en mayores gastos en salud con un impacto cada vez menor o marginal sobre el indicador de salud.

A pesar de estos avances, la satisfacción de la población en lo referente a atención de salud no es alta. Un 44% de los beneficiarios del sistema de seguros privados y un 52% de los beneficiarios del sistema de seguro público se sienten insatisfechos. El sector público de salud, que atiende a más de un 70% de la población del país, atraviesa por una serie de problemas de recursos y gestión, que se traducen en colas de espera para la atención, trato inadecuado, insuficiencia de fármacos, obsolescencia de los equipos y deterioro en la infraestructura. Por su parte, las personas adscritas al sector ISAPRE cuentan con acceso a tecnología moderna, cómoda hotelería y atención expedita. Sin embargo, el sector es percibido como un sistema poco equitativo en el acceso, además de presentar deficiencias en lo relativo a la cobertura de enfermedades catastróficas.

Es importante mencionar que a partir del año 1990 se produce un aumento importante del gasto público real en salud. Si bien un volumen importante de los recursos ha sido utilizado en infraestructura y equipamiento, además de financiar incrementos de salarios, éstos no se han traducido en una mayor productividad de los recursos ni han logrado mejoras en la calidad de la atención ni han hecho disminuir el grado de insatisfacción en la atención recibida por el usuario.

Existen, asimismo, problemas pendientes que afectan el funcionamiento del sector salud, los que se presentan en la siguiente sección.

III.2. Problemas pendientes

A continuación se presentan elementos que son importantes para el desarrollo futuro del sector de salud post-reforma y que, en la opinión del autor, no están presentes en la discusión actual la cual se encuentra ampliamente dominada por temas coyunturales relativos a la mezcla pública/privada en el sector de la salud en Chile.

III.2.1. Imperfecciones en el mercado de seguros de salud

En el mercado de los seguros de salud en Chile coexisten dos sistemas con lógicas distintas: FONASA, que utiliza un sistema de financiamiento redistributivo y las ISAPRE, que presentan un sistema de financiamiento individual.

El sistema FONASA cobra una prima creciente según ingreso (7% del ingreso imponible, con tope de 4,2 UF al mes) —independientemente del tamaño familiar y de los factores de riesgo de salud que presenten la persona y su grupo familiar²⁰— y otorga bonificaciones en la atención institucional que varían inversamente al nivel de ingreso. Este es un sistema en el cual no existe un vínculo entre los aportes de las personas y los beneficios que reciben del sistema. Por su parte, el sistema ISAPRE presenta planes de salud cuya calidad —en términos de cobertura, menores copagos y mayores montos límites a los gastos— aumenta en función directa del monto de la prima. Este sistema presenta un claro vínculo entre los aportes individuales y los beneficios que entrega el sistema.

La coexistencia de estos dos sistemas introduce problemas:

1. FONASA utiliza su estructura de precios (fuertemente distorsionados)²¹ y beneficios para realizar una redistribución de ingresos a través del sector salud. Es decir, este esquema hace que las personas de mayores ingresos o

²⁰ Los indigentes y no cotizantes forman parte de FONASA.

²¹ Es importante que FONASA cobre sus verdaderos costos en su arancel para de este modo reconocer el verdadero costo social de proveer estos servicios.

de menores gastos en salud dentro del sistema público aporten financieramente (subsidios cruzados) al cuidado de salud de las personas con menores ingresos o con mayores gastos de salud dentro del sistema público. Esto abre espacio para las siguientes preguntas: ¿Es ésta una manera eficiente de lograr dicha redistribución de ingresos? ¿Cuáles son los incentivos que presenta este esquema para que las personas declaren sus rentas reales?

Se estima que los subsidios cruzados dentro del sector salud no son una manera eficiente de lograr esta redistribución, la que debiera realizarse explícitamente con subsidios directos y focalizados financiados con impuestos generales. En caso contrario se provocan distorsiones innecesarias en la asignación de recursos al interior del sector salud. Por otra parte, el sistema FONASA, al no contar con un vínculo entre los beneficios y los aportes, no presenta incentivos adecuados para declarar las rentas reales, lo que requiere un sistema de información que permita monitorear de manera continua la situación de ingresos de las personas.

2. El sistema público de salud cobra precios artificialmente bajos por sus servicios y entrega un subsidio implícito a sus beneficiarios. Así, este sistema incentiva a los cotizantes de ISAPRE a atenderse en el sistema público, incluso pagando por los servicios, lo cual da origen a críticas al sistema de seguros privados. A juicio del autor, se requiere que el sistema público distinga entre los costos reales de sus servicios, que en principio debieran ser cobrados a todos los usuarios, y los esquemas de financiamiento público para subsidiar a las personas de menores recursos. Esto permitiría sincerar los precios que cobra este sector, compitiendo de manera más justa con las ISAPRE.
3. El sector FONASA en sus políticas de precios cobra primas muy inferiores a las personas de alto riesgo, tales como adultos mayores y enfermos crónicos, actuando como un asegurador último de riesgos catastróficos y crónicos. Así, muchas de las críticas que recibe el sector ISAPRE en este aspecto se deben a las distorsiones que introduce FONASA en el mercado de seguros de salud. No es que el sistema ISAPRE sea deficiente en sí mismo sino que parece serlo frente a un sistema redistributivo, con precios distorsionados, fuertemente subsidiado, y que actúa como asegurador último de riesgos catastróficos y crónicos.

Esta coexistencia de los sectores ha creado un estado de tensión, el cual es poco adecuado para el desarrollo futuro de ambos. Además, muchos de los problemas que presenta FONASA se expresan a través de sus (largas) listas de espera para acceder a determinados servicios. Estamos en presencia de una discusión seria (y a veces mal enfocada) con relación a cuál es la mezcla adecuada entre los sectores público y privado en el mercado de seguros de la salud.

III.2.2. Cotización obligatoria para salud y el diseño del mandato del seguro

Una pregunta básica es por qué se mandata en el terreno de seguros de salud. La respuesta se basa en que bajo un contexto de previsión voluntaria de salud habría individuos que, por diversas razones, optarían por no asegurarse o comprar una cobertura insuficiente de seguro, dados los riesgos objetivos que enfrentan. Esto crea una posible externalidad sobre el resto de la sociedad, que puede tomar la forma de una población con peor salud; o de la sociedad financiando la totalidad o parte de los gastos de salud de estas personas, cuando podrían haberlo hecho ellos mismos de haber sido previsores. El dilema básico es que, en este plano, no existe una amenaza creíble por parte del Estado que permita el cumplimiento de la afirmación: “quienes no obtengan suficiente cobertura, pudiendo hacerlo, deberán afrontar las consecuencias de esta decisión”. Ya sea por derechos incorporados a la Constitución o las leyes, los ciudadanos saben que contarán con un subsidio estatal en la eventualidad de no poder financiar su atención de salud. Esto crea un problema ya que el grupo que al final demanda el subsidio es mucho mayor que el que se había previsto inicialmente. Por ello, personas que son merecedoras de un subsidio —en el sentido de que no pueden financiar la cobertura mínima exigida— se ven desplazadas por personas que sí habrían podido financiar. Por ello, la generosidad de la sociedad de querer cubrir y proteger a los indigentes es abusada y el beneficio se vuelve (en ocasiones) imposible de financiarla. Para evitar todo esto es que se justifica el mandato.

Hay también argumentos a favor del mandato del Estado para proteger a quienes presentan i) miopía, y ii) tasas de descuento altas. La miopía radica en no asegurarse (o no ahorrar) debido a que se subestima la probabilidad de ocurrencia del evento riesgoso (la enfermedad, en este caso). Esto puede ocurrir por ignorancia y puede ser más probable entre los más pobres. Una tasa de descuento alta consiste en descontar fuertemente lo que ocurre en el futuro (alta tasa de impaciencia), despreocupándose entonces de todos los eventos lejanos en el tiempo. Esta también es una característica de los pobres.

En opinión del autor, la necesidad del mandato en salud surge principalmente para evitar las actitudes oportunistas y no representa una solución directa tanto para la falta de información como para las personas con bajos ingresos. Sin embargo, la presencia del mandato permite solucionar en parte las consecuencias de la falta de información. A su vez, el mandato combinado con subsidios a la demanda decrecientes según mayor sea el ingreso, ayuda a solucionar el problema de las personas de más bajos recursos.

Por lo anterior, se justifica que el Estado imponga a los ciudadanos, a través de una cotización obligatoria, la obligación de ser previsores en materia de salud. No obstante, el mandato actual de destinar el 7% del ingreso disponible, con tope de 4,2 UF mensuales, adolece de dos problemas importantes:

1. En primer lugar, tal como indica Aedo (1994), la cotización actual conduce a que muchos individuos estén sobreasegurados respecto incluso del nivel óptimo social que incorpora las externalidades. Este sobreseguro constituye un impuesto para el cotizante, quien hubiera optado, comparando los beneficios y costos de los distintos niveles de compra de seguro de salud, por gastar menos en salud. Este grupo de individuos tiene un incentivo ya sea para tratar de eludirlo mediante la subdeclaración del ingreso o a través del trabajo independiente o, en el caso de que no pueda eludirlo, para sobreutilizar los servicios de salud, constituyéndose en una presión de costos sobre el sector.
2. En segundo lugar, el sistema de cotización obligatoria le permite a la persona que elige el sistema ISAPRE “diseñar” su seguro; tal como indican Aedo y Sapelli (1999), la cotización obligatoria sólo determina el gasto en seguro en el sector privado, pero no lo que debe incluir dicho seguro. Así, el asegurado puede seleccionar un paquete fuertemente concentrado en lo ambulatorio —con lo cual se asegura una devolución importante en términos de lo aportado—, pero que lo deja expuesto a un gran riesgo financiero en lo hospitalario, perdiéndose tanto las características de un seguro como también la lógica de un mandato.

III.2.3. Gastos de salud del adulto mayor y cobertura de enfermedades catastróficas²²

El problema de salud del adulto mayor y el de las enfermedades catastróficas existe, con matices distintos, para los subsistemas público y privado de salud postreforma.

Las proyecciones demográficas de la población chilena mencionadas previamente reflejan que el país se encuentra en un claro proceso de envejecimiento. Cuando los países tienen una estructura poblacional relativamente joven, pueden financiar de manera solidaria o redistributiva con impuestos generales moderados los gastos de salud de la población adulta mayor. Sin embargo, a medida que la estructura poblacional envejece tales posibilidades de financiamiento van disminuyendo porque implican cargas tributarias mayores para el país.

Estimaciones de CIEDESS (1992) indican un gasto en salud anual de 17,5 UF para el adulto mayor, el cual es más alto que el de otros grupos de la población (véase Cuadro 10). Por otra parte, el tamaño del grupo familiar disminuye a medida que aumenta la edad del jefe de hogar. Por ejemplo y de acuerdo a la misma fuente, el tamaño del grupo familiar, incluyendo al afiliado, disminuye de manera notable desde un máximo de 3,1 para una familia con jefe de hogar con edad

²² Aedo (1996) presenta una discusión más amplia con relación a estos temas.

entre 35 y 39 años, a un máximo de 1,6 para una familia con un jefe de hogar cuya edad se ubica en el rango 60-64 años y de 1,2 para una familia con un jefe de hogar de 90 años o más. De esta manera, el gasto total en salud del grupo familiar sigue una conducta decreciente a medida que la edad del jefe de hogar supera los 35 años.

CUADRO 10
GASTO ANUAL POR TIPO DE BENEFICIARIO

Tipo de beneficiario	Gasto en salud anual (UF)
Lactante	12,9
Preescolar y escolar	3,9
Hombre	8,7
Mujer en edad fértil	13,1
Mujer en edad no fértil	11,6
Adulto Mayor	17,5

Fuente: CIEDESS (1992).

Respecto de la capacidad financiera del adulto mayor para solventar sus gastos en salud es importante considerar sus pensiones de vejez. Según esto, se estima que los cotizantes hombres, al momento de su retiro de la fuerza de trabajo, tendrán una pensión bruta que se ubica entre 79 y 105% del ingreso disponible antes de la jubilación. Para las cotizantes mujeres, esta cifra se ubicará entre 57 y 75%. Así, la disponibilidad de recursos per cápita aumentaría en la tercera edad al reducirse el tamaño del grupo familiar. Debido a lo anterior, se concluye que en general no existiría un problema para el financiamiento de la salud para el adulto mayor²³.

Es importante indicar que el nivel de cobertura de la seguridad social ha disminuido sostenidamente desde la década de los ochenta, representando los cotizantes activos un 54% de la fuerza de trabajo en el año 1997. Así, sin una política que incentive una mayor cobertura del sistema de pensiones, podría existir un problema de financiamiento privado para un porcentaje importante de la población.

Para analizar alternativas de solución hay que distinguir entre un problema de corto plazo —qué hacer con la población adulta mayor que existe hoy en el país y la que entrará en este grupo en el futuro cercano— y el problema de mediano y largo plazo —qué hacer con la población que llegará a esta edad en el futuro lejano.

²³ Fischer *et al.* (1995) arriban a la misma conclusión.

El problema de corto plazo es complicado por la urgencia de su solución y porque el financiamiento de estos gastos, al romperse el financiamiento intergeneracional con las reformas de los años 80, se convierte en una deuda social que no es una responsabilidad ni del FONASA ni del sector ISAPRE. A juicio del autor, la sociedad chilena como un todo debe asumir la responsabilidad por el financiamiento de la salud del adulto mayor, a través de un subsidio explícito para que éste pueda financiar la compra de un seguro de salud, ya sea del sector público o privado. El financiamiento de este subsidio debe provenir de impuestos generales de la nación.

Para el problema de largo plazo se requiere en primer lugar solucionar los problemas en la estructura del mercado de seguros de salud del país mencionados previamente y que afectan la elección FONASA/ISAPRE para el adulto mayor. En segundo lugar, se debe pensar en políticas que incentiven el ahorro individual de manera voluntaria para los gastos del adulto mayor, entre éstas: i) una fuerte campaña de información que muestre la necesidad de preaver para el futuro; ii) una política fiscal que incentive el ahorro (ej., incentivos tributarios); y iii) una política económica que permita un crecimiento fuerte y sostenido, con generación de empleos y crecimiento en los salarios reales.

Se estima que la obligatoriedad del ahorro no debe ser promovida porque: En primer lugar, se puede percibir como un impuesto al trabajo, lo que podría implicar un menor nivel de ocupación, posiblemente una mayor subdeclaración de ingresos y una mayor informalización de las empresas de menor tamaño. En segundo lugar, la obligatoriedad afecta el ingreso disponible de los hogares justo en una etapa en la cual la composición familiar implica mayores gastos.

Fischer *et al.* (1995) sugieren que si los trabajadores activos destinan 1% de los ingresos imponibles a un fondo de capitalización, se acumularía una suma suficiente para compensar los mayores costos de salud que ocurrirán al llegar a la tercera edad. Los autores no justifican, sin embargo, exigir una cotización especial para estos efectos.

Por su parte, las enfermedades catastróficas²⁴ presentan, en general, como característica el hecho de que son de baja prevalencia y que pueden representar un fuerte impacto financiero para la familia, al generar un copago alto en relación con su capacidad de pago. Analizando la prevalencia de algunas enfermedades consideradas como catastróficas (cánceres, enfermedades isquémicas al corazón, etc.), se observa que la presencia del grupo de 65 años y más es importante. Debido a lo anterior se estima que el tema de salud referente a las enfermedades catastróficas está íntimamente relacionado con el de la salud del adulto mayor, por lo que analizar uno de ellos sin considerar el otro constituye una visión parcial para estos problemas.

²⁴ Díaz *et al.* (1995).

El sistema ISAPRE ha ido reflejando una mayor preocupación por abordar de manera adecuada los problemas derivados de las enfermedades catastróficas. Esto se ha reflejado en la aparición de planes complementarios concebidos para cubrir una lista de eventos definidos, costosos y de baja probabilidad de ocurrencia. Los planes convencionales existentes en la actualidad son claramente insuficientes por los topes y porcentajes de bonificación que contemplan.

Estos esfuerzos si bien positivos no son suficientes porque: en primer lugar, los planes complementarios son accesibles sólo para un porcentaje de la población; en segundo lugar, presentan montos que no cubren adecuadamente los gastos asociados con el tratamiento de estas enfermedades, generando un copago elevado para los afiliados; y en tercer lugar, los planes en general presentan límites de edad para sus beneficiarios, y no entregan cobertura precisamente en el rango de edad en el que las personas se encuentran más vulnerables a sufrir eventos catastróficos.

Una manera de ofrecer mayor cobertura en estas condiciones es presentar planes con menor amplitud en lo ambulatorio (lo que hace sentido desde el punto de vista de un seguro de salud con eventos casi ciertos) que ofrezcan a cambio un mayor rango —tanto en prestaciones como en montos— para las enfermedades catastróficas. Esto permite un balance adecuado en las cuentas financieras de las ISAPRE y requiere educar a la población para que acepte en sus planes este intercambio entre lo ambulatorio (más probable) y hospitalario (más incierto).

Díaz *et al.* (1995) proponen, por su parte, un interesante mecanismo, el cual consiste básicamente en dos seguros: el primero cubre sólo gastos médicos (incluyendo catástrofes) incurridos en los primeros doce o veinticuatro meses desde la firma del contrato; y el segundo cubre los incrementos de prima originados en enfermedades duraderas iniciadas durante los primeros doce o veinticuatro meses desde la firma del contrato, por encima de los aumentos de prima que sufriría una persona sana que no inicie enfermedades duraderas en ese año. La lógica del mecanismo propuesto es cubrir a las personas frente al incremento en las primas que experimentarán a lo largo de sus vidas en caso de desarrollar una enfermedad catastrófica, entregando así una real protección de largo plazo para estas personas. Lamentablemente los autores no desarrollan con amplitud esta propuesta, con lo cual sólo se puede indicar que constituye una idea interesante, cuya aplicabilidad está aún por analizarse.

III.2.4. Incremento de costos del sector salud

En la mayoría de los países, y Chile no es una excepción, se ha comenzado a experimentar un proceso de aumento sistemático de los gastos en cuidado de salud. En algunos países esto ha originado la necesidad de reforma, mientras que en otros este incremento ha contribuido a la búsqueda de maneras nuevas y originales de proveer cuidado de salud.

Tal como se muestra en el Cuadro 11, el gasto en servicios y productos médicos de los hogares ha aumentado en la última década, lo que se refleja en la nueva canasta del IPC.

CUADRO 11
 PONDERADORES DE GASTO EN SALUD EN EL IPC

Subgrupo		Ponderación	
		IPC 1988	IPC 1998
Servicios Médicos	Consultas Médicas	0,61%	1,43%
	Gastos en Intervenciones	1,71%	1,65%
	Servicios de Urgencia	0,00%	0,05%
	Servicios de Laboratorio	0,25%	0,41%
	Subtotal	2,57%	3,54%
Productos Médicos	Medicamentos	1,07%	1,70%
	Otros Productos Médicos	0,31%	0,40%
	Subtotal	1,38%	2,10%
Total		3,95%	5,64%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Un problema importante es que para contener los costos en salud el sistema tenderá a cerrarse en torno a prestadores preferenciales y a planes gerenciadados o administrados, lo que implica un desafío ético al limitarse la libre elección prevaeciente hoy día tanto en el sistema ISAPRE como en el sistema FONASA libre elección.

Existen diversas razones que explican el incremento de los costos. En primer lugar, hay razones de “demanda” relacionadas con cambios en los factores que la determinan y, en segundo término, hay razones de “oferta” asociadas con las fuentes de financiamiento de los gastos de salud y con los mecanismos de pago.

III.2.4.1. Cambios en la demanda por cuidado de salud

Aunque las personas son, en general, más sanas que antes, la demanda por un mejor cuidado de salud continúa elevando los costos en esta área.

Las investigaciones modernas constantemente están encontrando nuevas curas para las enfermedades, o mejorando las ya existentes. Los avances en tecnología han conducido al desarrollo de maquinarias de alta tecnología para su utilización en salud, a la vez que se descubren y desarrollan nuevas drogas de mayor efectividad. Estos avances tecnológicos implican que muchas enfermedades que eran intratables o fatales algunos años atrás, pueden ser tratadas en la actualidad

con terapias que prolongan la vida y que mejoran su calidad. Mientras, por una parte, el mejoramiento en los tratamientos puede disminuir los costos, un tratamiento nuevo puede aumentarlos. Las nuevas tecnologías requieren de personal más especializado, lo cual hace elevar tanto los salarios de los doctores como de los técnicos.

Estos avances tecnológicos implican que muchas enfermedades que eran intratables o fatales algunos años atrás pueden ser tratadas en la actualidad con éxito. Tales avances afectan también las expectativas de mejoramiento en la población. Las personas presionan al sistema prestador para realizar los tratamientos, aun cuando su efectividad clínica sea mínima, conducta que se potencia con la presencia de un pagador (compañías de seguros) que no está presente explícitamente en esta relación.

Los cambios demográficos mencionados previamente tienen también un impacto importante sobre los costos. El aumento en la esperanza de vida de la población hace que las personas no tan sólo requieran cuidado de salud por un mayor período de tiempo, sino también crea oportunidades para el desarrollo de enfermedades crónicas (hipertensión, osteoporosis, glaucomas, Alzheimer, etc.). Así, la realidad demográfica indica que estamos enfrentados a una población que ahora desarrolla más enfermedades crónicas tratables antes de su muerte, lo cual implica que se incurren en mayores gastos.

Casi la totalidad de los últimos trabajos empíricos (ya sean éstos de corte micro o macroeconómico, nacionales o internacionales) validan la incorporación del ingreso per cápita y la educación (por algún indicador) como determinantes principales de la demanda por salud. La evidencia empírica es, por tanto, clara en el sentido de que un mayor crecimiento económico está asociado con una mayor demanda por atención de salud.

Lo anterior nos permite señalar que, dadas las proyecciones de mayor crecimiento económico, empleo y salario real para el país, habría por este solo canal (efecto crecimiento) un importante impacto sobre la demanda por salud.

Un aspecto que no puede quedar fuera de las condiciones sociales y económicas son los niveles de instrucción. El avance en el número de años de escolaridad es alto tanto en la población joven como en la población femenina (en este último caso es más acelerado que el promedio), lo cual tiene connotaciones importantes sobre la demanda en salud. Todos los estudios de factores asociados a la demanda de atención infantil y asociados a la mortalidad infantil como indicador último de impacto, se relacionan directamente con los años de instrucción de la madre. Sólo una madre instruida va a exigir más atención de salud, estará más motivada y será más precoz en la atención de un proceso de enfermedad²⁵.

²⁵ Es importante considerar la mayor participación laboral de la mujer, que alcanza al 30% de la población trabajadora en 1990 y se proyecta a 35% para el año 2000. Esto planteará grandes desafíos para la atención médica, derivados de los múltiples roles que ellas están asumiendo.

Los determinantes antes mencionados también tienen y tendrán efectos en el sistema de seguros. Estudios como el de Torche y Sapelli (1997) señalan que en la determinación de la elección entre seguro público y privado, tanto el ingreso como la edad son en extremo importantes. La segmentación que se observa en el mercado laboral entre personas de alto riesgo y bajo ingreso que eligen FONASA, por un lado, y de bajo riesgo y alto ingreso, que eligen ISAPRE, por otro, da lugar a que se acentúe fuertemente la tendencia a que exista lo que parece un “descreme” en el mercado, resultando en la paradoja que aquellos más vulnerables reciben la atención de más baja calidad. En efecto, en la medida en que el ingreso promedio no crezca en la magnitud suficiente para compensar el mayor riesgo inherente a una población más envejecida, dicho “descreme” será mayor, lo que desfavorecerá a cierto grupo de la población que no puede beneficiarse de una mejor atención.

Una tendencia importante tiene que ver con la intensidad de la provisión de salud per cápita. Asociada con el aumento en los ingresos de la población y con los aumentos en los niveles educacionales, se observa una mayor demanda tanto de atención de salud —curativa y preventiva—, como una mayor preocupación con relación a la calidad de la atención. Estos factores pueden estar incidiendo también en los aumentos de costos que percibimos en el país.

Las personas hoy día tienen mayor información, mayores expectativas respecto a salud y exigen mayor calidad, tal como han aprendido a hacerlo en otras áreas de la economía. Éste es un hecho creciente que va a condicionar la evolución del sistema de salud y el mercado de las aseguradoras, y que se reflejará en los costos del sector. En particular, ello obligará a cambiar la noción de integralidad de las atenciones de salud presente en el sector público de salud²⁶ por un derecho quizás limitado en términos de servicio, pero garantizado en términos de cobertura y oportunidad.

III.2.4.2. El lado de la oferta

Por el lado de la oferta, la disposición de financiamiento para el cuidado de la salud y los mecanismos de pago tienen un impacto sobre los costos del cuidado de la salud.

A medida que el ingreso nacional de un país aumenta no es sorprendente que una proporción de esa mayor riqueza se dedique al cuidado de la salud. Tal como se ha mencionado previamente, los datos sugieren que a medida que aumenta el ingreso nacional los países aumentan más que proporcionalmente sus gastos en salud.

²⁶ En el sector público de salud existe el discurso tradicional de que se puede dar una atención integral y completa de salud a toda la población. La realidad de escasez de recursos que adolece el sector se traduce en la práctica en un racionamiento implícito de los recursos sin mayores consideraciones hacia la persona, lo que se refleja en las colas de acceso, escasez de fármacos y deterioro en la infraestructura, entre otros.

La manera como se pagan los servicios de salud también tiene un impacto sobre la cantidad y los costos de los servicios provistos. Diferentes métodos de pago entregan a los prestadores de servicios y a los pacientes distintos incentivos, ya sea para economizar o para sobreutilizar los cuidados de salud, lo cual tiene un efecto obvio sobre los costos totales.

Detrás del aumento de costos también se encuentra el aumento en los precios generales de la economía, pero aún más específico es que los precios del sector salud han aumentado en mayor medida que los precios de los demás bienes. Esto tal vez esté relacionado con el envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y los esquemas de financiamiento que quizás no presentan incentivos adecuados para controlar costos.

III.2.5. Opciones individuales en el sistema de seguros de salud ISAPRE

El sistema ISAPRE fue concebido como un sistema de seguros individuales de salud. Esto se basa en respetar la diversidad de las preferencias de los individuos y permitir su elección tanto de los proveedores de salud como de las características de sus seguros. Sin embargo, en el mercado de los seguros de salud adquieren una importancia creciente las opciones colectivas ya sea en la forma de opciones contratadas con una ISAPRE (planes matrimoniales y planes colectivos homogéneos o estratificados con o sin aporte del empleador) o a través de la opción de la ISAPRE cerrada (los trabajadores y el empleador acuerdan formar una ISAPRE propia).

La opción colectiva es más eficiente que la opción individual, por cuanto esta última²⁷:

1. Es una opción que no utiliza las economías de escala en la adquisición y manejo de la información. Estas economías de escala se logran con los planes ofrecidos a grupos de individuos por las agencias especializadas en seleccionar los mejores seguros de salud para los individuos. A su vez, es conveniente resaltar la importancia que sobre la eficiencia del sector tiene el buscar unidades de referencia comunes que le permitan al consumidor la comparación de distintos programas de salud. Se hace necesario aumentar, homogeneizar y mejorar la información que recibe el cotizante.
2. Los seguros colectivos permiten evitar el problema de la selección adversa que enfrentan todos los seguros, si los grupos a asegurarse se han formado por otras razones que no sean comprar un seguro de salud. Esto permite a la aseguradora reducir sustancialmente sus costos y colocarle un precio al seguro como si el asegurador fuera una persona promedio de la población.

²⁷ Aedo y Sapelli (1999).

3. Los gastos de administración y ventas del sistema ISAPRE podrían ser menores bajo una lógica colectiva de los planes, al utilizarse economías de escala tanto al nivel de inscripción de los asegurados como al nivel de manejo de los servicios.

Se estima que en el largo plazo la opción colectiva en seguros de salud debiera ser la forma predominante en el mercado de seguros de salud, debido a las múltiples ventajas que representa por sobre la opción individual.

La situación en Chile hoy en materia de seguros colectivos adolece de dos defectos que pueden ser corregidos: en primer lugar, la legislación que rige la relación entre las ISAPRE y sus afiliados establece que los contratos son individuales. Frente a esta situación los afiliados a ISAPRE abiertas en planes colectivos deben efectuar un contrato individual. Esta situación provoca algunas ineficiencias, como, por ejemplo, que para terminar un contrato colectivo se debe esperar a que cada uno de los individuos que forman parte de él cumplan con el plazo mínimo de duración de sus contratos individuales. En segundo lugar, la opción de seguros colectivos en su forma actual no representa una solución para muchas personas: trabajadores en empresas sin planes colectivos; trabajadores del sector público; trabajadores independientes; desocupados; pasivos; personas fuera de la fuerza laboral; etc. En tercer lugar, el contrato colectivo en su forma actual (asociada fuertemente al empleador) es un desincentivo para cambiar de trabajo.

Se estima que la solución a dichos problemas pasa por una reforma a la normativa que afecta la relación entre ISAPRE y afiliados, con el objeto de reconocer y permitir explícitamente la opción colectiva en adición a la opción individual.

III.2.6. ¿Eliminación de subsidios a la demanda en salud?²⁸

Se discutió en el Congreso Nacional un proyecto de ley cuyos objetivos eran “resolver las inequidades en el acceso a la atención de salud, tanto entre los subsistemas público y privado, como entre regiones, grupos étnicos, socioeconómicos y geográficos” y “utilizar con mayor eficiencia los recursos aportados por los cotizantes y el Estado, en función de resguardar y garantizar los derechos de los beneficiarios del sector público de salud”. La propuesta gubernamental se refería, en parte, a eliminar gradualmente el subsidio a la demanda al que los trabajadores dependientes tenían derecho.

El artículo 8 de la Ley 18.566, de 1986, establecía que los trabajadores dependientes del sector privado podían solicitar a sus empleadores que les efectuaran, con cargo a éstos y que recuperarían como crédito fiscal, una cotización adicional de hasta 2% de la remuneración imponible en la ISAPRE en que estaban afiliados. Dicho subsidio se entregaba siempre que la cotización legal de 7% más

²⁸ Ver informes TASC 78, de 1997, y 83, de 1998.

la adicional de 2% no superarán 1 UF mensual, más 0,5 UF por cada carga afecta a asignación familiar, con tope de 4,2 UF. Debido a que los recursos se le otorgaban al cotizante, las ISAPRE competían entre ellas por captar este segmento del mercado. Por eso, éste constituía un subsidio a la demanda y no a las ISAPRE, como erróneamente se ha señalado.

La propuesta de ley consistía en eliminar el subsidio en un plazo de 54 meses y transferir los recursos a FONASA²⁹, efectuándose la eliminación de manera gradual. La propuesta de eliminación del subsidio del 2% se justificaba en parte por aspectos de equidad, vinculándolo con el tema de la utilización de hospitales y consultorios públicos por parte de quienes son beneficiarios de ISAPRE, sin que estos últimos paguen en su totalidad por las atenciones prestadas, en desmedro de aquellos que son beneficiarios de FONASA.

Este argumento era incorrecto por dos razones:

1. Tal como ha sido mencionado anteriormente, FONASA recibe importantes subsidios directos del tesoro público (un 45% de los aportes presupuestados para FONASA en 1998 provenían del aporte fiscal).
2. El problema de identificar los beneficiarios para cobrar por las atenciones prestadas en el sistema público era fácilmente solucionable con la aplicación de medidas técnicas y administrativas, sin requerir de la eliminación del subsidio del 2%³⁰.

En opinión del autor, no parece razonable mezclar un problema de identificación de beneficiarios de responsabilidad exclusiva del sistema público, con la eliminación del subsidio del 2%, el cual debía ser evaluado por sus propios méritos y no por motivos ajenos a su diseño.

Un segundo argumento que entregó la autoridad económica para justificar la eliminación del subsidio tiene que ver con su carácter regresivo, ya que beneficiaba en mayor proporción a sectores de ingresos relativamente altos. Según cifras de la Asociación de ISAPRE, el grueso de los cotizantes beneficiados en el año 1997 tenía ingresos mensuales entre los \$ 100 mil y \$ 250 mil. Ello sugería que había espacio para mejorar su focalización nuevamente sin justificar su eliminación.

En opinión del autor, el problema de fondo en esta discusión tiene que ver con cuál es la opción elegida para transferir los subsidios del Estado hacia las personas. Existen dos modalidades: la primera conocida como subsidios a la deman-

²⁹ Se habla de utilizar estos recursos para apoyar el financiamiento del Programa de Oportunidades de Atención a las Personas; para apoyar la formación de especialistas, para el desarrollo de un programa de incentivos al mejoramiento de la calidad de la atención primaria y para reducir los copagos de los beneficiarios de FONASA en la modalidad de libre elección.

³⁰ Un problema que parece alimentar el recelo de ciertos sectores hacia las ISAPRE tiene que ver con algunos servicios de salud que ofrece el sector público, con financiamiento del aporte fiscal, en forma gratuita a todas las personas independientemente del sistema de salud (programas de vacunación, subsidio pre y postnatal, y programas ministeriales de protección y fomento a la salud).

da, que consiste en entregar los subsidios a las personas para que éstas, de manera soberana, informada y libre, escojan entre ISAPRE y FONASA. La segunda, conocida como subsidio a la oferta, consiste en el ingreso automático a una de estas compañías aseguradoras, en este caso a FONASA, en cuyo caso esta institución recibe directamente el subsidio del Estado.

La literatura económica es clara al destacar las ventajas relativas que tienen los subsidios a la demanda: por un lado, privilegian las decisiones personales y, por otro, incentivan la eficiencia de las instituciones que tienen que competir por los cotizantes. Así, cuesta entender la racionalidad de los argumentos a favor de la eliminación del subsidio a la demanda del 2%, los que con toda certeza tienen más que ver con el pensamiento de ideológicos relacionados con el rol de los sectores público y privado en el ámbito salud.

No cabe duda que la eliminación del subsidio afectará a sus actuales beneficiarios. Por una parte, aquellos que recibían el subsidio y tras su eliminación se quedan en el sistema de ISAPRE, se verán perjudicados al contar con menores recursos y enfrentar un seguro de mayor costo. Por otra parte, los individuos que se cambien a FONASA se verán beneficiados sólo si los recursos transferidos generan incrementos significativos en la calidad y cobertura de los servicios ofrecidos por el sistema de salud público. Sin embargo, uno debe ser escéptico a este respecto ya que, en primer lugar, en los últimos siete años el aporte fiscal para el sistema de salud se ha duplicado en términos reales, sin que exista evidencia de un sustancial mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios prestados. En segundo lugar, el efecto neto de la reasignación del subsidio hacia FONASA (excluyendo el aumento de ingresos por cotizaciones) involucra recursos que representan una fracción ínfima de sus actuales gastos. De hecho, los 35 millones de dólares que traspasó el gobierno durante 1997 por este concepto equivalen a 2% de los ingresos considerados en el presupuesto de FONASA para 1998. Así, no es racional esperar que con estos recursos adicionales se obtenga un aumento significativo en calidad y cobertura de servicios en FONASA.

III.3. Conclusión

Chile ha conseguido en las últimas décadas indicadores globales de salud, esperanza de vida al nacer y mortalidad general, superiores a los esperados de acuerdo al nivel de desarrollo del país. No obstante estos avances, la satisfacción de la población en lo referente a atención de salud no es alta. El sector público de salud atraviesa por una serie de problemas de gestión y de recursos, mientras que el sistema ISAPRE es percibido como un sistema que permite el acceso a buenos servicios de salud, pero cuyo funcionamiento no es del todo equitativo, al no ofrecer una alternativa clara de solución para los problemas de la población adulta mayor y los enfermos crónicos.

El sistema de seguro de salud chileno no constituye un sistema en sí mismo sino más bien dos subsistemas (público y privado) funcionando en paralelo, con poca coordinación entre ellos, y con formas de operación en algunos casos incompatibles. Un problema fundamental tiene que ver con el diseño del mandato actual de destinar el 7% del ingreso a la compra de un seguro de salud. Este mandato determina el gasto en seguro, pero no qué debe incluir el mismo. Esto permite evadir el mandato asegurándose contra eventos ciertos, con lo cual se obtiene una devolución importante de la prima, pero se deja de tener un seguro.

Esta problemática hace necesario discutir alternativas de reformas, las cuales deben incluir un conjunto de actividades que promuevan la eficiencia en la provisión de servicios de salud en el sistema público, a través de subsidios a la demanda que busquen mejorar la equidad del sistema, incorporando en forma más completa las enfermedades catastróficas en los seguros ofrecidos, y contener costos por medio de mecanismos de pagos innovadores.

En la siguiente sección se plantea una propuesta fórmula: se propone cambiar el mandato actual de destinar el 7% del ingreso a la compra de un seguro de salud, por la alternativa de mandar la compra de un seguro catastrófico (SC) que cubra completamente al cotizante y su familia, por todos los gastos que superen un porcentaje, que se debe determinar, de su ingreso familiar anual. La propuesta elimina los subsidios cruzados de las personas de bajo a alto riesgo presentes hoy en el sistema, para incorporar un esquema de subsidios directos a la demanda para financiar la diferencia entre el costo del SC y el 7% del ingreso, lo que facilitaría el funcionamiento de las aseguradoras privadas y evitaría los problemas de selección de riesgo y “descreme” del mercado que la regulación actual genera. Para asegurar la movilidad de las personas se propone que los SC reembolsen a quienes se les detecte una enfermedad crónica una suma similar al valor presente de los gastos que dicha enfermedad implica en promedio. El sistema de SC se puede combinar con una cuenta de ahorro para salud (CAPS) para financiar una porción del deducible del SC. Finalmente, se postula resolver la incompatibilidad del sistema de seguros privado con el público, cambiando la estructura de este último.

Esta propuesta tiene como objetivos que la calidad de la atención de salud y satisfacción de los consumidores se maximicen al menor costo (eficiencia microeconómica); que la gente participe en el financiamiento de la salud en relación a su ingreso y no en relación a sus riesgos de salud (equidad en el financiamiento); y que acceda a la atención de salud de acuerdo a su necesidad y no al ingreso (equidad en el acceso).

IV. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL SECTOR SALUD

Aedo y Sapelli (1999) proponen un esquema de reforma para el sector de seguros de salud de Chile que permite superar algunas de las deficiencias que presenta el sistema y que han sido mencionadas anteriormente. Debido a su impor-

tancia, se presenta ahora un esquema resumido de esta propuesta. De acuerdo a los autores, este sistema debiera tener las siguientes características:

1. Se separaría el componente seguro de salud del componente subsidio de incapacidad laboral.
2. Toda la población estaría mandatada a obtener un seguro.
3. Las personas podrían elegir libremente donde asegurarse.
4. El seguro que se mandataría es un seguro catastrófico (SC) que cubriría completamente al cotizante y su familia, por todos los gastos que superen un porcentaje a determinar de su ingreso familiar anual. La cobertura mínima mandatada estaría así relacionada con el ingreso.
5. En la transición, las personas tendrían un período de libre adscripción en las diferentes aseguradoras privadas que ofrezcan el SC. Después de este período las personas que no ejercieran su derecho entrarán a una lista que manejaría el Estado, cuya cobertura de seguros de salud se licitaría entre las distintas aseguradoras. Las primas se obtendrían por medio del sistema impositivo y del sistema de bienestar. Si las personas no pagaran impuestos, fueran trabajadores independientes o no recibieran ningún otro pago del Estado, deberían cancelar las primas al interactuar con el sistema de salud.
6. El cotizante para el cual la prima del seguro catastrófico fuese mayor que el 7% de su ingreso familiar, tendría derecho a un subsidio por la diferencia entre la prima y el 7% del ingreso. Este subsidio sería entregado directamente por el Estado a la aseguradora. Con el objeto de que el compromiso fiscal fuese conocido *ex ante* y para evitar incentivos perversos, los autores sugieren que los subsidios sean calculados según una tabla de primas preestablecidas. Para estos efectos se puede utilizar la tabla de primas de la aseguradora licitada para la población que no ejerce su opción de elegir aseguradora o, de manera alternativa, las primas de la aseguradora más barata.
7. Con el objeto de asegurar la movilidad futura de los afiliados entre aseguradoras, los seguros catastróficos reembolsarían a quienes se les detecte una enfermedad crónica una suma similar al valor presente de los incrementos futuros de las primas que dicha enfermedad implica en promedio.
8. El sistema de seguro catastrófico (SC) podría combinarse con una cuenta de ahorro para salud (CAPS), la que podría financiar una porción del deducible del primero. Para conformarla se podría hacer lo siguiente:
 - Se aportaría un porcentaje del ingreso al mes, de dos a cuatro años consecutivos, hasta acumular dos tercios del deducible del seguro catastrófico.

- En cada mes se aportaría el porcentaje estipulado del ingreso o dicho porcentaje del ingreso menos los gastos en salud del mes. De ser negativo, el aporte no se haría y se acarrearía el saldo negativo para el mes siguiente.
 - Se aportaría al mismo seguro en que se tiene el seguro catastrófico o a la compañía con la cual la aseguradora haya establecido un contrato de manejo de cuentas.
 - Todo aquello acumulado en la cuenta que sea mayor que dos tercios del deducible del seguro catastrófico sería de libre disposición. Si la persona quedara desempleada, no podría retirarse la cuenta, pero sí podría deducirse de la CAPS la prima del SC.
 - El dinero acumulado en la CAPS se podría gastar en todo lo relacionado con salud.
 - La recolección de la prima en el caso de los trabajadores dependientes se haría por el empleador. Para los independientes, sería en forma individual sobre la base de una declaración jurada. Debería crearse una instancia de control ante la cual debería demostrarse que se está asegurado.
9. La reforma del FONASA y de los hospitales del MS incluiría aspectos jurídicos, gerenciales y de activos. Jurídicamente aparecerían dos entidades nuevas: una aseguradora pública de salud y una administradora de servicios hospitalarios. La aseguradora pública competiría en el mercado de SC en pie de igualdad con las privadas. La administradora de servicios hospitalarios licitaría la administración de los hospitales, y los activos se dejarían a disposición de las empresas administradoras (pero no podrían enajenarse, salvo autorización especial). La concesión sería por un período de tiempo, plazo después del cual se evaluaría la experiencia y se relicitarían.
10. Para el seguro de incapacidad laboral, se propone que las mismas empresas lo administren. La empresa estaría obligada a pagar a los trabajadores enfermos un porcentaje de su sueldo con un deducible. Su obligación sería menor que el 100% del ingreso y el deducible podría ser de dos o tres días. Este derecho tendría un tope de días hábiles por año, días que serían acumulables de año en año. Los empleadores estarían obligados a reasegurarse como empresa en una aseguradora e incorporar a ella a todos sus trabajadores. Los empleadores tendrían la facultad de cambiarse de aseguradora una vez al año. La cotización sería negociada entre el empleador y la aseguradora escogida.

A continuación se ofrece un cuadro resumen con los elementos esenciales contenidos en la propuesta de Aedo y Sapelli.

CUADRO 12
 RESUMEN DE LA PROPUESTA

Características	Situación actual	Situación propuesta
Mandato	Sí	Sí
Extensión del mandato	Trabajadores dependientes	Todos
Derechos población no mandatada	Ministerio de Salud	No aplicable
Tipo de mandato	Seguro valor 7% ingreso	Seguro contra eventos catastróficos (y cuenta de ahorro)
Financiamiento	7%	El costo del SC hasta tope
Subsidio	2%	A la población con bajos ingresos o altos riesgos
FONASA	Aseguradora estatal con <i>status</i> especial	Aseguradora sin <i>status</i> especial
Financiamiento publico	Principalmente oferta	Principalmente demanda

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, C., 1994, "Sector Salud en Chile: Un gran desafío", en *Chile hacia el 2000*, editado por Felipe Larraín B., Centro de Estudios Públicos.
- , 1996, "Los problemas de salud del adulto mayor y las enfermedades catastróficas", *Estudios Públicos*, 63 (invierno).
- , R. Bergoeing, y E. Saavedra, 1998, "El Sistema de Seguridad Social Chileno: Un Estudio Prospectivo", mimeo, Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado.
- y C. Sapelli, 1999, "Una propuesta para la reforma del sistema de seguros de salud en Chile", *Estudios Públicos*, 75 (invierno).
- CIEDESS, 1992, "La tercera edad y el sistema ISAPRE".
- Díaz, C., R. Gazitúa, A. Torche, S. Valdés, 1995, "Estudio: Alternativas de Solución para el Financiamiento de la Salud en la Tercera Edad en el Sistema ISAPRE", Superintendencia de ISAPRE.
- Fischer, R.; A. Mizala; P. Romaguera, 1995, "Estudio: Cobertura Catastrófica para los Cotizantes del Sistema de ISAPRE", Superintendencia de ISAPRE.
- y P. Serra, 1996, "Análisis Económico del Sistema de Seguros de Salud en Chile", *Revista de Análisis Económico*, N° 11.
- FONASA, *Boletín Estadístico*, varios números.

- Giaconi, J., 1994, "Proyecciones de las reformas introducidas en el sector salud por el Gobierno de las Fuerzas Armadas (1973-1990)", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, editado por Ernesto Miranda, Centro de Estudios Públicos.
- Jiménez, J. y T. J. Bossert, 1995, "Chile's Health Sector Reform: lessons from four reform periods", en *Health Sector Reform in Developing Countries*, editado por P. Berman, Harvard University Press.
- Loyola, V. y M. Vergara, 1994, "Evolución Histórica del Sistema de Salud", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, editado por Ernesto Miranda, editor, Centro de Estudios Públicos.
- Ministerio de Salud, 1998, *Boletín Estadístico*.
- Miranda, E., 1994, "Descentralización y Privatización del Sistema de Salud Chileno", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, Ernesto Miranda, editor, Centro de Estudios Públicos.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, Boletines del Programa de Economía de la Salud, junio y octubre.
- Superintendencia de ISAPRE, 1998, Series Estadísticas del Sistema ISAPRE 1981-1997.
- TASC, N° 78, 1997, "Reformas Previsionales: Subsidio a la salud privada y costos de AFP", Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University.
- TASC N° 83, 1998, "Perfeccionamiento del Sector Salud y la Derogación del Subsidio del 2%", Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University.
- Torche, A. y C. Sapelli, 1997, "¿FONASA para pobres, ISAPRE para ricos? Un estudio de los determinantes de la elección entre seguro público y privado", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.
- Universidad de Chile, 1998, "Evaluación del Proceso de Reforma del Sector Público Chileno: una Experiencia de 20 años", mimeo, Instituto de Economía-PIAS. ●



Capítulo 15

Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile

HARALD BEYER B.



HARALD BEYER B. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. (c) Universidad de California, Los Angeles. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Email: hbeyer@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Pablo González, Osvaldo Larrañaga, Alfredo Prieto y Rodrigo Vergara a una primera versión de este artículo. Los errores que permanezcan son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

Chile presenta una importante desigualdad de ingresos. La distribución del ingreso en Chile está en torno al promedio de América Latina, región que a su vez exhibe una de las distribuciones más desiguales del mundo. Se ha sostenido que esta desigualdad tiene su origen en la concentración de la propiedad que se habría dado desde los tiempos de la Colonia¹. Si bien esta argumentación es plausible, sobre todo desde una perspectiva histórica², actualmente no se ofrece evidencia que la respalde³. Por otra parte, está referida de manera principal a la tierra, que en la actualidad es una fuente relativamente menos importante de ingresos. La agricultura representa en este momento un 6,5% del PIB. Claro que en el pasado su participación en el producto y, por lo tanto, en los ingresos era más significativa. Por ejemplo, en 1948 representaba un 14% del PIB. De esta manera, los ingresos provenientes de la propiedad de la tierra difícilmente pueden explicar las grandes diferencias de ingreso que hay en el país.

Con todo, se podría argumentar que los ingresos pasados provenientes de la agricultura fueron invertidos en otros sectores de la economía que permitieron mantener la concentración de la propiedad, ya no de las tierras sino de la industria, la banca, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la concentración accionaria tampoco es especialmente importante. Burki y Perry (1998) presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en las diez empresas más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España y Suiza, los que tienen distribuciones del ingreso menos desiguales que Chile. No pretendemos concluir, a partir de estos antecedentes, que la propiedad en Chile está relativamente desconcentrada, sólo restarle dramatismo a la afirmación de que la concentración de los activos es tan exagerada que, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso en Chile.

La realidad es que los ingresos de los hogares en Chile son comparativamente desiguales porque los ingresos del trabajo lo son⁴. La educación es relevante a la hora de explicar estos ingresos desiguales. En efecto, una cifra cercana al

¹ Entre otros, este argumento ha sido sostenido por Maddison (1989) y Ramos (1996). Esta afirmación explicaría, además, que la desigual distribución de ingresos sea común a toda la región latinoamericana.

² Chile inició un proceso de reforma agraria con la aprobación de la Ley 16.640 del 28 de julio de 1967. Contemplaba la posibilidad de expropiar todos los predios de más de 80 hectáreas de riego básico. Según el Censo Agropecuario de 1965, un 2,09% de los predios agrícolas existentes a esa fecha satisfacían este criterio. Ellos representaban un 55,4% de las hectáreas de riego básico disponibles en el país.

³ La evidencia más bien apunta a que la propiedad agrícola está dispersa —véase Ortega (1988)—, especialmente aquella de más alta productividad.

⁴ Véase Beyer (1997). Cabe hacer la salvedad de que los ingresos del capital no son adecuadamente capturados en las encuestas de ingreso llevadas a cabo en Chile. Los ingresos del trabajo tal vez capturen parte de esos ingresos.

45% de la variabilidad en los ingresos de los asalariados hombres se explicaría por diferencias en los niveles educacionales (Beyer, 1998). Chile tiene una historia educacional deficiente, en el sentido de que la educación básica masiva es un fenómeno de las últimas cuatro décadas y la educación media, sin ser aún masiva, ha experimentado un fuerte aumento sólo en las últimas tres décadas, pero con niveles bajos de cobertura, inferiores a 30% en 1970⁵. Ello hace que aún en la actualidad se observen importantes diferencias educacionales en su fuerza de trabajo; desde luego mucho más que las que se observan en los países más desarrollados o del sudeste asiático. Éste es un fenómeno que se repite en una medida similar en el resto de América Latina. No debe extrañarnos, entonces, que con pocas excepciones esta región presente altas desigualdades de ingreso. Es curioso que países como Argentina y Uruguay, que presentan una masificación temprana de la educación, exhiben hoy los menores niveles de desigualdad en la región. La educación en Chile, además, presenta diferencias significativas de calidad que seguramente juegan un papel importante en la determinación de los ingresos de los chilenos. Pero, a la vez, las diferencias en calidad pueden afectar los años de educación alcanzados, con lo que el impacto de la calidad educacional en las desigualdades de ingreso sería muy importante⁶.

Por otra parte, dicha calidad parecería correlacionarse en forma positiva con el nivel socioeconómico de los alumnos. Las escuelas que obtuvieron los resultados educacionales menos satisfactorios son por lo general aquellas que tienen alumnos de menores recursos⁷. Estos alumnos asistirían a escuelas públicas y, en una menor proporción, a escuelas privadas con financiamiento público. Estas escuelas atenderían mayoritariamente a la clase media. Un pequeño grupo que no supera el 9% de los alumnos asiste a establecimientos privados pagados. Éstos alcanzan, en las pruebas nacionales, resultados que superan con largueza los de los otros establecimientos educacionales del país, factor que se repite en las pruebas de ingreso a las universidades. No cabe duda de que esta situación genera una sensación de injusticia. De ahí que lograr un alto nivel educacional, tanto en cantidad como en calidad, de los niños de menores recursos aparezca como un objetivo principal de la política social de Chile⁸.

⁵ Las cifras históricas de cobertura en educación básica y media pueden consultarse en Empresas CB, 1998.

⁶ Por calidad de la educación no sólo entendemos los resultados obtenidos por las distintas escuelas en pruebas nacionales tomadas desde 1982 en adelante. Un componente importante es el de indicadores tales como tiempos de egreso, retención escolar y tasas de repitencia, entre otros.

⁷ Podría argumentarse que los alumnos de menores ingresos viven en ambientes familiares que no promueven el estudio y que, por lo tanto, afectan su rendimiento escolar. Sin embargo, existen en el país suficientes experiencias educacionales exitosas con alumnos de bajos ingresos que tienden a contradecir esta afirmación.

⁸ El tema de la calidad de la educación preocupa no sólo a países en vías de desarrollo como el nuestro, sino también a países desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña. El debate en esos países lo han detonado los malos resultados educacionales y, en menor medida, los aumentos en la desigualdad de ingresos. Los niveles de desigualdad, sin embargo, siguen siendo menores que los de Chile.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

La educación masiva es un fenómeno reciente en nuestra historia. Hacia fines de la década de los 40 la cobertura en educación básica (medida como matrícula sobre la población entre 6 y 14 años) alcanzaba sólo a un 60%. La cobertura en educación media (medida como matrícula total en educación media sobre la población entre 15 y 19 años) no superaba el 8%. En la actualidad la cobertura en educación básica está en torno a 100% y en educación media se acerca al 60%⁹. En nuestra historia republicana encontramos distintas fases en la expansión del stock de capital humano, medido por años promedio de escolaridad de la población total. En los primeros 50 años de vida independiente, esto es, entre 1810 y 1860, el promedio de escolaridad de los chilenos no alcanzó el año. Desde 1860 en adelante se observa un fuerte crecimiento de la escolaridad desde menos de un año promedio hasta los 3 años en 1920. Los siguientes cuarenta años reflejan un estancamiento de un grado tal que en 1960 aún no se alcanzaban los cuatro años de escolaridad promedio para la población total del país. Desde esta fecha en adelante se observa una tasa de crecimiento elevada en la educación, llegando en la actualidad a poco más de 7 años¹⁰.

El aumento en la escolaridad promedio en las últimas décadas se refleja en el Cuadro 1, que recoge la información para la población de más de 15 años. Para este grupo, la escolaridad promedio alcanzaba a los 4,7 años en 1960. El relativamente alto coeficiente de variación para ese año refleja, por otra parte, las altas diferencias educacionales que existían en la población.

CUADRO 1
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS

	Años Promedio de Escolaridad	Coefficiente de Variación
Censo 1960	4,7	0,79
Censo 1982	7,3	0,56
Censo 1992	8,8	0,48

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales de Población.

⁹ De acuerdo a una metodología más adecuada utilizada por el Ministerio de Educación (1996), la cobertura en educación media alcanzaría al 82%. Utilizamos estas cifras para realizar la comparación histórica. Las cifras de los 50 provienen de PIIE (1984), Cuadros 4 y 5 del anexo al Capítulo 6. De acuerdo al Ministerio de Educación (1996), la cifra de cobertura del 82% se compara con una cobertura de 50% en 1970.

¹⁰ Estas cifras provienen de Empresas CB, 1998.

Sirva como referencia del estado educacional de la población chilena a 1960, la escolaridad promedio que, sobre igual base de población, reporta Maddison (1989) a comienzos del siglo 20. Estados Unidos tenía una escolaridad promedio de 7,86 años. Alemania 8,37; Francia 6,99 y el Reino Unido 8,12. Incluso Japón, entonces un país pobre, tenía una escolaridad superior al Chile de 1960: un promedio de 5,36 años. Debe señalarse que el PIB per cápita de Chile en 1960, en dólares de igual poder de compra, era similar al de los Estados Unidos y del Reino Unido de 1900 y superior al de Alemania y Francia de la época. Por otra parte, era aproximadamente cuatro veces el de Japón¹¹. No hay que buscar, entonces, estas diferencias educacionales en los diversos niveles de desarrollo de los países. Las cifras del Censo de 1982 y de 1992 confirman que la escolaridad promedio de la población ha aumentado significativamente. Por supuesto, también lo ha hecho la de los países mencionados, que en la actualidad se encuentra en torno a los 14 años de escolaridad.

Esta cobertura educacional menos que satisfactoria tiene raíces históricas. Desde luego, la poca preocupación en tiempos de la Colonia por educar a la población del país (Labarca, 1939). En los albores de la República se pretende impulsar la educación popular. Se crea el Instituto Nacional en 1813. También en el mismo año se dicta el primer reglamento escolar de la República de Chile. Establece, entre otros aspectos, que se abra una escuela de varones y otra de niñas en todas las villas y pueblos con más de 50 vecinos. La Reconquista y los avatares políticos de los lustros siguientes, sin embargo, no permiten una consolidación de la educación chilena. En la década de 1820 se realizan esfuerzos para consolidar la educación secundaria, no así la primaria, que se estimaba incumbía a los conventos, municipalidades y a los particulares. En Santiago, por ejemplo, en 1831 no había ninguna escuela fiscal. De las 82 escuelas existentes, 8 eran municipales, 7 conventuales, 3 parroquiales y 64 particulares (Campos Harriet, 1960).

En los inicios de la educación primaria en Chile, entonces, no existía una presencia fiscal importante. La Constitución de 1833, sin embargo, comienza a sentar las bases de un Estado docente. En su artículo 153 sostiene que la educación pública es una atención preferente del Estado y que el Congreso Nacional formará un plan general de educación nacional. En el 154 se agrega que “habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno”. Pero también establece esta Constitución, en su artículo 128, que corresponderá a las municipalidades, en sus respectivos territorios, promover la educación y velar por las escuelas y todo establecimiento educacional que se financie con aportes municipales. De esta manera, en la práctica, se definen tres tipos de escuelas: fiscales, municipales y privadas, incluidas las conventuales y las parroquiales. Con todo, el acento estaba puesto en la educación fiscal.

¹¹ Estas afirmaciones respecto de los niveles de PIB per cápita se basan en el Cuadro 1.3 de Maddison (1989).

La creación de la Universidad de Chile viene a consolidar, de alguna manera, el Estado docente en nuestro país. La Ley Orgánica de la Universidad, en su artículo 1°, sostenía que “Corresponde a este cuerpo [la Universidad de Chile] la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación”. Se unía a esta disposición la que sostenía que la dirección y la inspección se realizarían de acuerdo a las leyes y a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República. La tarea de superintendencia de educación primaria quedó, específicamente, en las manos de la Facultad de Filosofía y Humanidades. La segunda enseñanza, en cambio, seguía supervisada desde el Instituto Nacional¹². Los liceos de provincias seguían las orientaciones del Instituto, las que no siempre se cumplían. En 1832 se había decretado que los únicos exámenes válidos para seguir una carrera superior eran los que se rendían en el Instituto Nacional. La ley que creó la Universidad de Chile en 1842 traspasó la función examinadora, tanto de los colegios fiscales como particulares, a dicha casa de estudios. Un decreto ministerial de 1843 del entonces ministro Manuel Montt permitió que los exámenes rendidos ante los profesores y rector del Instituto Nacional seguían siendo válidos. De esta manera, se retiró a la Universidad su capacidad examinadora. El conflicto de intereses es evidente. Los colegios particulares se sentían abrumados. De hecho, esta práctica generaría serios conflictos en 1872.

Hacia mediados del siglo 19, entonces, se va perfilando el sistema educacional chileno. En opinión de Labarca (1939): “Fue estatal, centralista y rígido, tanto por voluntad de los hombres que lo concibieron, como por obra de las circunstancias en las que hubo que ensayar sus primeros pasos”. Pero, a pesar de esta afirmación, es posible comprobar que hacia 1851 sólo 186 de las 571 escuelas primarias registradas eran fiscales. Aparentemente desde esa fecha, sin embargo, la importancia de la educación fiscal comienza a crecer significativamente. Diez años después, en 1861, el número de escuelas primarias fiscales y municipales alcanzaría en el país a un total de 648, de un total de 911 establecimientos (Campos Harriet, 1960). Estimamos que de las primeras un total de 515 fueron fiscales¹³. Esto es, en un lapso de 7 años, el número de escuelas fiscales habría pasado de

¹² En el Instituto Nacional de esa época se conjugaban las tres etapas de la enseñanza: elemental, secundaria y superior, estas dos últimas las fundamentales. Era habitual que el ingreso a los estudios secundarios o superiores de la educación no estuviese antecedido por el paso por las etapas previas de educación. Este hecho, de alguna manera, respondía a visiones distintas de la educación representadas, si se quiere, por Bello y Sarmiento. Mientras el primero era partidario de centrar la educación en las elites, el segundo deseaba asegurar una instrucción primaria a la gran masa (Labarca, 1939). La posición de Bello, aparentemente, era la que más entusiasmaba a los gobernantes de la época, lo que, dados los escasos recursos con los que contaban los gobiernos, significaba, en la práctica, postergar el impulso de la educación primaria.

¹³ Combinamos la información proporcionada por Pozo (1989/90) para 1858 y la de datos previos para estimar en un 14,6% la proporción de establecimientos municipales.

un 32,5% del total a un 56,5%¹⁴. Las autoridades públicas imponían por medio de decretos y reglamentos las materias que debían enseñarse, los años que contemplaba cada materia y las reglas para la promoción de los alumnos. Todo ello, unido al control ejercido mediante los exámenes, sugiere una fuerte injerencia del Estado en la educación. La enseñanza particular se toleraba, por una parte, por la escasez de recursos del Estado y, por otra, por la coexistencia en los gobiernos de la época de fuertes promotores de la libertad de enseñanza¹⁵.

En la segunda mitad del siglo 19 se consolida el Estado docente¹⁶. La ley orgánica de la enseñanza primaria y normal promulgada en 1860 por el gobierno de Manuel Montt es, en opinión de Campos Harriet (1960), “esencialmente centralista”. Establecía, entre otras cosas, la gratuidad de la educación y la dirección gubernamental de la misma. Es interesante constatar que esta ley contemplaba la posibilidad de fijar contribuciones estatales a las escuelas privadas, algo que dejaba para resoluciones posteriores que nunca se dictaron. Así, el Estado abre cada vez más escuelas en las distintas comunidades. Las escuelas municipales van perdiendo vigencia, porque las que crea el Estado las reemplazan o las absorben. En las dos últimas décadas del siglo 19, las escuelas públicas pasan de 620 a un total de 1.700. Las escuelas privadas parecen, por otra parte, retroceder, pues en la última década del siglo disminuyen de 547 a un total de 459 (Campos Harriet, 1960, p. 31).

La educación secundaria fiscal también tuvo un fuerte impacto a partir de la segunda mitad del siglo 19. La reforma de 1843 definía sus contenidos y determinaba su duración de seis años. Sin embargo, si bien esta reforma tenía entre sus objetivos implícitos impulsar la educación fiscal, ésta prosperó a un ritmo muy lento. La escasez de recursos hizo optar a los gobiernos de la época por subvencionar colegios particulares. Ello permitió que los liceos o colegios de segunda enseñanza particulares tuvieran predominancia en las décadas siguientes. Hacia 1861, por ejemplo, existían 18 liceos fiscales y 63 liceos o colegios particulares. Estos últimos concentraban el 60% de la matrícula (Campos Harriet, 1960). La ley orgánica de la enseñanza secundaria de 1879 cambiaría esta tendencia. Entre otros aspectos, establecía que la enseñanza secundaria y superior en instituciones fiscales era gratuita y disponía que existiese al menos un establecimiento fiscal de enseñanza secundaria en cada provincia del país. A partir de este cuerpo legal se expandió significativamente la educación fiscal. Es de suponer que, en parte, las exigencias de establecer liceos fiscales llevaron a que se congelaran los aportes a colegios particulares. Hacia 1900, las cifras se habían revertido y ahora poco más

¹⁴ La manera correcta de evaluar la importancia de la educación fiscal sería mirando la proporción de alumnos en estos establecimientos. Sin embargo, no se dispone de esta información.

¹⁵ Como la educación particular estaba influida por la Iglesia Católica, no cabe duda de que el debate en torno a la libertad de enseñanza, de alguna manera, estaba cargado por el debate Iglesia-Estado.

¹⁶ Vial (1981) se refiere incluso a la cruzada del Estado docente.

del 60% de los alumnos asistía a establecimientos fiscales. Esta tendencia se mantendría y se reforzaría levemente hasta 1980, año a partir del cual la descentralización de la educación hace disminuir la proporción de alumnos en establecimientos públicos.

El presente siglo, especialmente a partir de 1920, es testigo de la creciente masificación de la educación primaria en Chile. El año 1920 se dicta la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Ésta contempla la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la supresión de las preparatorias en los liceos, permitiendo que para el ingreso a la educación secundaria baste el certificado de la educación primaria. La obligatoriedad se establece en cuatro años y se extiende entre los 7 y 13 años. Durante el siglo 20 la educación se desarrolla al amparo de esta legislación. La población que completa sus estudios primarios aumenta sostenidamente. La educación secundaria, en cambio, si bien experimenta avances, sigue contando con muy pocos alumnos. Sólo hacia los años 60 se hace efectiva la preocupación por las relativamente bajas tasas de matrícula en la educación media. Se reorganiza la educación chilena. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se deja atrás la educación primaria de seis años y se la reemplaza por la educación básica obligatoria de 8 años. La secundaria de seis años se sustituye por la educación media de cuatro años, que tiene dos ramas: la educación científico-humanista y la educación técnico-profesional o vocacional. Esta organización de la educación es la que rige hasta hoy.

Para seguir la educación superior hay 24 universidades tradicionales, públicas o semipúblicas, y un número mayor de universidades privadas. También son una opción los institutos profesionales y centros de formación técnica que imparten carreras técnicas no universitarias. Estas últimas instituciones son mayoritariamente privadas. Hay algunos institutos profesionales que son estatales. Las preferencias de los mejores alumnos se concentran en dos o tres de las universidades públicas, que son las que tienen mayor investigación académica y una tradición más larga. En este trabajo nos concentraremos en las reformas de la educación básica y media. Cabe hacer notar, sin embargo, que durante los primeros años de la década de los 80 se llevaron a cabo importantes reformas a la educación superior en nuestro país. Básicamente, éstas liberalizaron la oferta de educación superior y permitieron que las universidades privadas impartieran carreras que estaban reservadas para las universidades públicas. La Universidad de Chile, por otra parte, fue reorganizada por el gobierno militar. Sus sedes regionales fueron separadas de la sede de Santiago y transformadas en universidades locales. Éstas forman, en la actualidad, parte de las 24 universidades tradicionales. Las universidades públicas siguen contando con aportes directos del Estado, pero son proporcionalmente menores que los de los años 60 y 70. Como consecuencia de ello, la universidad pública en Chile dejó de ser gratuita. Estas reformas, interesantes en sí mismas, no se abordarán en este capítulo, el que se concentra a partir de la próxima sección en las reformas de la educación básica y media.

III. LAS REFORMAS DE 1980 Y EL *VOUCHER* EN EDUCACIÓN

III.1. El contexto de las reformas

Las reformas del gobierno militar más significativas son estructurales. Por una parte, se busca descentralizar la gestión educativa y, por otra, entregarles a los padres la posibilidad de elegir los colegios de sus hijos. El Ministerio de Educación educaba, en el momento de las reformas, al 80% de los niños y jóvenes que asistían a los cursos regulares de educación básica y media impartidos en el país. Todo ello lo hacía en escuelas que controlaba directamente. Contrataba a los profesores y les pagaba sus salarios. Como veíamos más arriba, este centralismo tiene orígenes históricos. Pero hacia fines de la década de los 60 y comienzos de los 70 “la administración educacional se sobreburocratiza... El aparato del Estado se hace más pesado alcanzando proporciones que no están en relación con las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se ve acompañada también por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales de acuerdo a requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes”¹⁷.

Se ha sostenido que, a partir de la década de los 30, este autoritarismo educativo fue atenuado con una creciente democratización de la sociedad chilena y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (PIIE, 1984). Estas tendencias habrían sido interrumpidas por el golpe militar de 1973, dejando en evidencia el centralismo que afectaba la educación del país. No parece, sin embargo, que esta creciente participación social haya tenido efectos importantes sobre las decisiones de las autoridades educacionales. Los directores de las escuelas públicas seguían siendo nombrados o trasladados sin consulta a la comunidad. Lo mismo ocurría con los profesores. Los planes y programas educacionales se definían centralmente. Las decisiones de inversión también. La creación de nuevas escuelas era decidida por las autoridades centrales. En fin, todos los insumos del proceso educativo estaban, directa o indirectamente, en manos del Ministerio de Educación. Todo intento de descentralización era habitualmente abortado por las autoridades nacionales de educación. El gobierno del Presidente Allende, por ejemplo, intentó establecer consejos locales de educación con capacidad de decisión que fueron resistidos con fuerza por el aparato administrativo tradicional, otorgándoseles finalmente sólo calidad consultiva¹⁸.

El excesivo centralismo que caracterizaba a la educación chilena era motivo de preocupación porque se lo culpaba de una serie de problemas que la afec-

¹⁷ Véase Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE (1984), p. 45.

¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

taban. Se mencionaban los siguientes: “i) baja calidad educacional y baja eficiencia —como lo revelan los altos porcentajes de deserción y repetición escolar— como consecuencia de que los administradores de las escuelas no tenían incentivos para atraer y retener a los estudiantes; ii) bajos sueldos de profesores debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; iii) supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; iv) programas de estudios rígidos o poco flexibles y no aptos para las necesidades locales, y v) mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares”¹⁹. La autoridad educacional dejaba la gestión en las manos de las escuelas, pero sin entregarles el poder de decisión sobre los recursos humanos y financieros. De ahí que una gestión efectiva fuese, en la práctica, imposible. Si se considera que hacia 1980 existían aproximadamente 7.750 establecimientos fiscales de educación, no parece aventurado sostener que las posibilidades reales de supervisarlos eran nulas²⁰. El sistema educacional tampoco contaba con indicadores externos, como exámenes nacionales o auditorías independientes, que les permitieran a las autoridades centrar su atención en escuelas con problemas. Las deficiencias de la organización de la educación eran claras.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LOGRO EN SEXTO AÑO 1970
(Porcentaje de respuestas correctas)

	Ciencias	Comprensión de lectura
Japón	61	-
Holanda	48	69
Bélgica (Flamenco)	53	65
Bélgica (Francés)	48	74
Hungría	53	70
Estados Unidos	61	67
Inglaterra	56	71
Escocia	51	70
Irán	32	39
Finlandia	57	74
Tailandia	47	-
Suecia	60	70
Chile	36	61
India	36	53
Malawi	42	34

Fuente: Lockheed y Verspoor (1991), p. 13.

¹⁹ Véase Castañeda (1993, 2ª edición).

²⁰ Esta cifra proviene de Odeplan (1982).

Quizás por ello, y a pesar de un respetable gasto en educación del orden de 4,3% del PIB en 1970²¹, es que Chile exhibía, en términos comparados, magros logros como los que se reflejan en el Cuadro 2. Los resultados, especialmente en ciencias, no son muy halagüeños²². Es cierto que las diferencias en el grado de desarrollo de los distintos países son importantes y, por lo tanto, el gasto por alumno puede diferir significativamente, afectando sus logros educacionales. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el gasto por alumno tiene una influencia limitada en el resultado académico de los distintos países²³.

Por otra parte, Chile tampoco exhibía buenos indicadores internos en la educación primaria. El Cuadro 3 muestra que la tasa de repitencia era de las más altas entre el grupo de países considerados. Además, los estudiantes chilenos se demoraban, en promedio, un 40% más del tiempo mínimo posible para graduarse de la educación primaria, proporcionalmente el plazo mayor entre los países analizados²⁴. Por último, la proporción de alumnos de cada cohorte que se gradúan de la educación primaria es menos que satisfactoria. Aunque los datos que poseemos de países más desarrollados son mínimos, la impresión es que en todos ellos los indicadores considerados son mejores que los de nuestro país. La opinión de los profesores chilenos, recogida en un diagnóstico elaborado por la Superintendencia de Educación en 1975, parece haber sido coincidente con lo que mostraban estas cifras. Se concluía que el principal problema que afectaba a la educación básica era la repitencia y la deserción. Otras preocupaciones que se extraían de dicho diagnóstico incluían las marcadas diferencias en la calidad de la educación chilena y la saturación de los establecimientos ubicados en zonas de alta densidad que obligaba a algunas escuelas a operar en tres jornadas (Prieto, 1983). En la educación media se agregaban a estas preocupaciones la falta de profesores en algunas asignaturas, la carencia de textos de estudio y el hecho de que era habitual que los profesores trabajasen en varios establecimientos para reunir una remuneración satisfactoria²⁵.

También preocupaba la baja asistencia de los alumnos a las escuelas. Éstas no tenían los incentivos para evitar el ausentismo de los estudiantes. Su presupuesto no dependía de ello. De hecho, la asignación presupuestaria a cada establecimiento no se realizaba de acuerdo a parámetros objetivos. Más bien respondía a criterios históricos o al grado de influencia de cada establecimiento. Por ello, el gasto por alumno podía diferir sustancialmente de un establecimiento a otro.

²¹ Cifra obtenida a partir de Arellano (1985), Cuadro 2.

²² No tenemos antecedentes respecto de si la muestra de los alumnos que rindieron estos exámenes es representativa de cada uno de los países.

²³ Véase Eyzaguirre (1998a).

²⁴ Este resultado puede verse influido por el mayor número de años que supone la educación primaria en Chile.

²⁵ Se estimaba que este último factor atentaba contra el buen desempeño del profesor.

CUADRO 3
INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA EN 1975

	Número de años educación primaria	Repitentes como % de matrícula	Tiempo requerido para graduarse	Porcentaje cohorte que se gradúa
Argentina	7	8,7	9,1	65,7
Chile	8	12,5	11,2	66,7
Costa Rica	6	6,5	7,2	77,1
México	6	11,0	7,8	64,8
Panamá	6	12,6	7,8	75,1
Uruguay	6	14,0	7,8	88,9
Venezuela	6	2,7	7,8	61,2
Corea	6	0,0	6,0	92,4
Japón	n. d.	0,0	n. d.	n. d.
Singapur	6	7,8	6,6	94,9
Egipto	6	6,7	7,2	83,9
Jordania	6	4,1	6,6	86,7
Alemania	n. d.	3,2	n. d.	n. d.
España	n. d.	2,9	n. d.	n. d.
Grecia	6	2,9	6,0	97,7
Holanda	n. d.	2,5	n. d.	n. d.
Italia	n. d.	3,0	n. d.	n. d.
Suecia	n. d.	0,0	n. d.	n. d.

Fuente: Lookheed y Vespoor (1991), basados en datos de UNESCO.

Por otra parte, a pesar de que ocasionalmente se sostiene lo contrario, Chile tampoco tenía al momento de iniciarse las reformas una cobertura educacional especialmente notable (Cuadro 4). En la educación primaria esta cobertura era prácticamente completa, algo que ocurría en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de algunos centroamericanos²⁶. También los países del sudeste asiático, que hacia los años 50 tenían una educación muy retrasada, mostraban en 1980 una cobertura educacional similar o superior a la de Chile. La cobertura en educación secundaria, por otra parte, presentaba niveles satisfactorios pero no descolantes. Está por debajo de Argentina y Uruguay. Muy por debajo de países más desarrollados y al nivel de países como Costa Rica, Ecuador y México. Por lo tanto, la cobertura educacional parecía compatible con nuestro ingreso per cápita y, en términos comparativos, no destacaba mayormente.

²⁶ Las coberturas de más de 100% típicamente se deben a la manera como se estima esta magnitud. No se corrige por repitencias, lo que "infla" los datos.

CUADRO 4
 COBERTURA EN EDUCACIÓN EN 1980
 (Matrícula bruta: porcentaje del grupo de edad relevante)

País	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina	108	56
Australia	112	71
Bélgica	104	91
Bolivia	87	37
Brasil	98	33
Canadá	99	88
Chile	109	53
China	113	46
Colombia	124	41
Corea	110	78
Costa Rica	105	48
Ecuador	117	53
España	109	87
Estados Unidos	99	91
Filipinas	112	64
Francia	111	85
Grecia	103	81
Guatemala	71	18
Honduras	98	30
Hong Kong	107	64
India	83	30
Indonesia	107	29
Italia	100	72
Japón	101	93
Malasia	93	48
México	120	49
Paraguay	106	27
Portugal	127	37
Singapur	108	58
Suecia	97	88
Tailandia	99	29
Uruguay	107	62

Fuente: Banco Mundial.

Parece oportuno destacar, además, que el crecimiento en la cobertura de la educación media se había desacelerado en los 70. La excesiva centralización impedía que se atendiera con rapidez la demanda por una mayor capacidad instalada en la educación secundaria. Las decisiones de inversión, al igual que aquellas referidas a directores y profesores, estaban localizadas en el nivel central, muchas veces insensibles a las demandas de la comunidad local. Se necesitaba, entonces, de un arreglo institucional que respondiese mejor a las demandas por mayor cobertura en la educación media.

Por otra parte, tal como se puede apreciar en el Cuadro 5, el gasto por alumno en educación primaria no era demasiado significativo. Chile tenía un gasto relativamente bajo, tanto en términos absolutos como respecto de su ingreso per cápita, característica ésta última compartida por los países de América Latina. Cabe destacar que en Chile una proporción anormalmente alta del gasto correspondía a educación superior. Sus instituciones se llevaban hacia fines de los 60 un 30% del gasto público en educación; hacia mediados de los 70 absorbían un 40% de dicho gasto²⁷.

El gasto en educación por alumno estaba bajo presión porque el sistema educacional chileno se hallaba aún lejos de consolidarse. Esta presión se venía manifestando desde los 40. En el primer ciclo la matrícula había crecido a una tasa anual de 2,11% en esa década y a 4,44% y 4,73% en los 50 y 60, respectivamente. En los 70 se modera este crecimiento alcanzando un 0,7%, principalmente porque la población objetivo de este nivel educativo deja de crecer. Las cifras en educación media son aún más espectaculares. Aunque se parte de una base más baja, las cifras no dejan de sorprender. La matrícula creció a tasas anuales de 6,7%, 8,23%, 10,75% y 6,01% en las décadas de los 40, 50, 60 y 70, respectivamente. La presión sobre las finanzas públicas era evidente, lo que se agravaba por el lento crecimiento de la economía chilena. En efecto, entre 1950 y 1970 el ingreso per cápita había crecido a una tasa promedio anual de 1,5%. En el mismo período, América Latina lo había hecho a un 2,5%. Con todo, el gasto en educación creció fuertemente en la década de los 60. La elevada inflación de la época y la fuerte contracción económica que sufrió el país en 1974 y 1975 como consecuencia de un severo ajuste fiscal y un deterioro importante de los términos de intercambio redujeron hacia 1975 fuertemente el gasto en educación²⁸.

Hacia 1980 el gasto en educación básica se había recuperado fuertemente, superando los niveles de 1970 (Cuadro 6). No ocurría lo mismo en educación media, donde el gasto por alumno aún se encontraba rezagado²⁹. El fuerte creci-

²⁷ La evolución de este gasto puede consultarse en Arriagada (1989).

²⁸ También influyó que la educación superior absorbiera una proporción cada vez mayor de los recursos públicos destinados a educación. En 1974 este gasto representó un 40,9% del gasto público en educación, la cifra más alta que se conoce.

²⁹ No cabe duda que a pesar de que la tendencia en el gasto para los diversos niveles educacionales es la misma, la evolución específica está influida por el dispar comportamiento de la matrícula fiscal: nulo o escaso aumento en la educación básica y un fuerte aumento en educación media.

miento económico que estaba experimentando el país hacia 1980 hacía prever, sin embargo, que los niveles de gasto por alumno en educación media se recuperarían rápidamente. Dado que los logros educacionales del país eran poco satisfactorios³⁰ y existían deficiencias serias en la gestión educativa, parecía razonable preguntarse si era conveniente seguir allegando nuevos recursos al sector sin modificar fundamentalmente las formas de organización del sistema educacional chileno. El ordenamiento institucional de la educación a esa fecha no aseguraba necesariamente una educación de calidad y la atención oportuna de la demanda latente por educación secundaria.

CUADRO 5
GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN PRIMARIA
(En dólares de 1985 ajustados por poder de compra)

País	1970	1975	1980	PGB p/c 1980
Argentina	122,6	155,2	183,8	6.506
Bélgica	744,0	867,8	995,9	11.109
Bolivia	193,3	160,1	162,5	1.989
Brasil	-	227,9	230,4	4.303
Chile	-	146,8	168,0	3.892
Colombia	-	-	104,8	2.946
Corea	181,2	149,8	232,7	3.093
Ecuador	174,0	-	130,8	3.238
España	390,1	538,3	562,0	7.390
Estados Unidos	2.291,9	2.756,6	3.150,9	15.295
Filipinas	166,2	94,0	79,9	1.879
Francia	630,6	810,1	799,6	11.756
Grecia	251,3	209,4	285,8	5.901
Hong Kong	297,1	350,2	424,2	8.719
Italia	804,3	798,7	898,9	10.283
Japón	1.128,5	1.302,3	1.194,7	10.072
Malasia	251,1	-	347,0	3.799
México	139,4	166,9	191,9	6.054
Portugal	-	362,5	458,3	4.982
Reino Unido	1.014,6	1.297,3	983,5	10.157
Tailandia	97,1	116,1	131,9	2.178
Uruguay	404,9	-	208,4	5.091
Venezuela	572,5	362,9	207,7	7.401

Fuente: Elaborado a base de Lockheed y Verspoor (1991), y Summer y Heston (1991), pp. 327-361.

³⁰ Algo que se había manifestado con anterioridad a la reducción del gasto en educación y que, por lo tanto, no guarda una relación estrecha con este fenómeno.

CUADRO 6
ÍNDICES DE GASTO REAL POR ALUMNOS REGULARES EN LA EDUCACIÓN FISCAL

	Básica	Media Científico Humanista	Media Técnico Profesional
1960	79,2	63,5	91,0
1970	100,0	100,0	100,0
1975	67,4	43,4	37,0
1980	118,9	70,0	62,8

Fuente: Elaborado a partir de Balances Consolidados del Sector Público de Chile y Leyes de Presupuesto. El número de alumnos proviene de PIIIE (1984). Para comparar 1960 con 1970 se utiliza IPC del INE. Para comparar los restantes años con 1970, el IPC corregido por Cortázar-Marshall (1980). No incluye los gastos en programas complementarios como JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Tampoco los gastos en educación especial, normal o de adultos. Excluye inversiones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. El denominador son los niños que asisten a la enseñanza pública regular.

III.2. Los elementos centrales de la reforma de la educación del año 1980

El gobierno militar adoptó el camino de alterar significativamente la organización de la educación en Chile. Las autoridades de la época optaron, en primer lugar, por traspasar las escuelas fiscales a las municipalidades del lugar en que se localizaban dichas escuelas. Las bases para esta reorganización quedaron establecidas en la Ley de Rentas Municipales, D.L. 3.063, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 24 de diciembre de 1979. El artículo 38 en su inciso 2° permitía la transferencia de servicios, activos, recursos financieros y de personal desde los organismos públicos a las municipalidades. Posteriormente, el D.F.L. 1-3063, del 13 de junio de 1980, reglamenta dicho artículo, estableciendo el procedimiento para los trasposos. Además, estipula que el personal traspasado se registrará por “las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistema de reajustes y sistema de sueldos y salarios, se registrará por las normas aplicables al sector privado”. Con todo, el reglamento permitió que, en los primeros seis meses de realizado el traspaso, el personal del servicio pudiese optar por los sistemas previsional y de sueldos y salarios a los que estaba afecto antes del traspaso. Aparentemente, un número importante de profesores eligió cambiarse de sistema previsional, especialmente los más jóvenes, por el aumento en el salario líquido que traía aparejado este cambio³¹.

³¹ Los profesores cotizaban en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). El traspaso al nuevo sistema de capitalización individual permitía que su renta líquida aumentara, en promedio, un 7%.

Los profesores recibieron, al momento de traspasarse los establecimientos educacionales fiscales a las municipalidades, un pago equivalente a un mes de remuneraciones por año de servicio. Este desahucio que, en muchos casos, era una cifra muy atractiva para los profesores moderó las críticas a los traspasos. Por supuesto, los temores a posibles represalias también pudieron haber atenuado estas críticas. Poco antes de la dictación del reglamento que normó dichos traspasos, se aprobó el D.L. 3.357 (24 de mayo de 1980), que autorizaba el traslado de los profesores saltándose las reglas que establecía para este efecto el D.L. 2.327 del 1 de septiembre de 1978. Este último decreto ley había establecido la Carrera Docente y regulaba su ejercicio. Tal vez la amenaza de traslado pudo haber sido un elemento moderador significativo³². Tampoco se puede desconocer que la municipalización de la educación se vinculó en el discurso gubernamental con aumentos futuros significativos de las remuneraciones del profesorado. El auge económico de los últimos años de la década del 70 hacía que este discurso sonara plausible.

Las municipalidades pudieron organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspasados. La primera era simplemente la creación, dentro del municipio, del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Esta unidad tiene a su cargo la administración de las escuelas. Llama la atención, entonces, que se haya establecido como requisito que el jefe del DAEM debe ser un profesor. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales y están sujetos, por lo tanto, a las normas que regulan las plantas municipales como, por ejemplo, la escala única de sueldos. La segunda alternativa de organización eran las Corporaciones Municipales. Éstas también tenían a su cargo la administración de la educación, pero a diferencia de los DAEM eran organizaciones de derecho privado. Por ello, se regían por normas propias que no tenían las mismas rigideces que aquellas que afectaban a los funcionarios municipales.

Su administración está a cargo de un directorio presidido por el alcalde. Las funciones ejecutivas las ejerce un secretario general, al que no se le exige ser profesor y menos funcionario municipal. Los empleados son trabajadores que se rigen por contratos privados de trabajo, lo que permite definir con mayor libertad sus salarios y despedirlos sin necesidad de sumarios internos, como ocurre con los empleados municipales. La mayoría de los municipios crearon DAEM debido a que era más fácil constituirlos y a su menor costo como consecuencia de que sólo era necesario contratar a los funcionarios indispensables para crear este departamento. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado.

La segunda reforma esencial fue el cambio en la manera de asignar los recursos. Éstos, históricamente asignados a la escuela, comenzaron a ser entregados

³² No queremos insinuar que el D.L. 3.357 se dictó con este propósito, pero no cabe duda que pudo haber sido un elemento que influyó en el estado de ánimo de los profesores.

a los alumnos. Una escuela podía contar con recursos sólo si los padres decidían enviar a sus hijos a ese establecimiento educacional. El alumno, entonces, aunque no recibe explícitamente un *voucher*, es quien, con su decisión de matricularse en un determinado establecimiento educacional, provee de recursos económicos a una escuela. Ésta recibe un pago mensual por cada alumno que asiste a sus aulas. El monto de este bono se define todos los años y se paga mensualmente en función de la asistencia efectiva de los últimos tres meses. Si bien el sistema se basa en una autodeclaración, existen controles aleatorios de asistencia llevados a cabo por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Junto con este cambio en la forma de asignar los recursos, la oferta educacional se desreguló completamente. Se permitió que organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, colaboraran en la gestión educacional. Esta colaboración no era un fenómeno nuevo. De hecho, hacia 1980 las escuelas privadas gratuitas educaban a alrededor de un 14% de la población que asistía a la educación básica y a un 18% de la que asistía a educación media. Estas escuelas estaban vinculadas a organizaciones religiosas o fundaciones educacionales de larga tradición en el país. Recibían una subvención que correspondía a una determinada proporción de la subvención implícita en el sector fiscal (gasto por alumno). Ésta se había establecido en 1951 y equivalía a un 50% del costo de un alumno fiscal. A pesar de que, aparentemente, esta subvención no se había concebido como la única fuente de recursos para las escuelas privadas que las recibían, muchas de ellas no contaban con otras fuentes de financiamiento. En esta situación, los recursos con los que contaban estas escuelas no aseguraban una calidad educativa satisfactoria.

Por otra parte, era común que el Ministerio de Educación cancelase la subvención a las escuelas con atraso, creando una mayor presión sobre los planteles que dependían en forma significativa del aporte fiscal. Un número importante de establecimientos privados se habría visto, en estas condiciones, obligado a cerrar sus puertas (Odeplan, 1981). A partir de 1974 se intenta revertir esta situación elevándose, para este propósito, la subvención, lo que también ocurrió en 1978, fijándose este último año un valor equivalente al 90,4% del costo de un alumno que asistía a un establecimiento fiscal (Odeplan, 1981). De paso, estas modificaciones comenzaban a sentar las bases de lo que sería la política educacional del gobierno militar.

Lo que sí era nuevo, sin embargo, era la autorización para que organizaciones con fines de lucro establecieran con recursos públicos escuelas básicas y colegios medios. El mayor crecimiento de la oferta privada de educación desde 1980 lo explican estos establecimientos. Esta alternativa es, hasta ahora, resistida por amplios sectores de la vida nacional. De este modo, la educación en Chile pasó a ser provista por una variada gama de oferentes que incluía escuelas municipales administradas por departamentos municipales, escuelas municipales administradas por corporaciones privadas, escuelas privadas dependientes de la Iglesia Católica (arzobispado, congregación religiosa o parroquia) o de otras agrupaciones religiosas (metodistas, adventistas, etc.), escuelas laicas sin fines de lucro (generalmente

vinculadas a fundaciones) y escuelas con fines de lucro. Los incentivos de esta heterogeneidad de establecimientos para proveer una educación de calidad y usar los recursos eficientemente nunca se han estudiado en detalle. Las reformas tenían dos objetivos fundamentales: asegurarles a los niños interesados en educarse la posibilidad de hacerlo y elevar la calidad de la educación entregada. El primer objetivo parece obvio, pero antes de 1981 no había la seguridad de que las niñas o jóvenes que querían educarse pudiesen hacerlo. Podía ocurrir que las escuelas no tuviesen las vacantes suficientes o sencillamente que no hubiese escuelas en los lugares en que vivían los estudiantes potenciales. Mientras las autoridades centrales no aportasen los recursos necesarios, las posibilidades reales para incorporar a los niños y jóvenes en “lista de espera” eran remotas. La subvención escolar cambia esa situación. Todo interesado en matricularse en una escuela “aportaba” recursos al establecimiento en forma automática sin que mediase la intervención de ninguna autoridad central o local. Por lo tanto, en principio, nadie que lo deseara quedaba sin estudiar.

Las autoridades de la época también sostenían que las escuelas, obligadas a competir por los recursos, iban a hacer todos los esfuerzos posibles para mejorar la educación (Jofré, 1988). De ahí que se estimase que la subvención no sólo iba a ayudar a aumentar la cobertura escolar sino que también generaría los incentivos necesarios para elevar la cuestionada calidad de la educación chilena.

El razonamiento que apoya esta suposición, si bien simple, era también muy convincente. Las escuelas y sus profesores intentarán “sobrevivir” en el tiempo. La única vía de que ello suceda es que los alumnos se sienten en sus salas de clases. La herramienta con la que cuentan para lograr este objetivo es la calidad de la educación que entregan. Se estimaba, entonces, que todos los esfuerzos de escuelas y profesores se dirigirían de manera natural a brindar una enseñanza de mayor nivel³⁵. Pero, por supuesto, no era claro que los establecimientos tuviesen los incentivos suficientes para mejorar la calidad de la educación. Ello requería de al menos dos condiciones. Primero, que los padres estuviesen debidamente informados de los resultados de los establecimientos a los que concurrían sus hijos y, segundo, que efectivamente estuviesen interesados en enviar a sus hijos a establecimientos con buenos resultados en pruebas nacionales de evaluación. Que los padres privilegien voluntariamente otros aspectos de la educación, aun sabiendo que los logros académicos no son los mejores, parece legítimo. Todo sugiere, sin embargo, que los niveles de logro sí son importantes para los padres. De ahí que sea indispensable que éstos cuenten con información apropiada, confiable y no manipulada sobre los resultados educacionales de las escuelas a las que asisten sus hijos.

Un requisito esencial, entonces, para el éxito de la reforma de principios de los 80 es la presencia de niveles satisfactorios de información sobre los logros

³⁵ Es obvio que en este análisis hay un diagnóstico implícito de que las falencias del sistema educacional tradicional se explicaban por la ausencia de incentivos para desarrollar una educación de calidad.

de las escuelas³⁴. Debe hacerse notar que Chile no contaba en 1980 con ningún tipo de información sobre los establecimientos educacionales y menos con un sistema de evaluación de la calidad educativa. Sabemos que sin dicha información las reformas se quedaban sin el motor que produciría los cambios. Éste lo constituían los padres que, insatisfechos con el rendimiento de una escuela, iban a cambiar a sus hijos a otro establecimiento educacional. El Ministerio de Educación contrató con la Pontificia Universidad Católica de Chile la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que se aplicó a un grupo de establecimientos educacionales entre 1982 y 1984. El propósito era avanzar en la creación de un sistema de evaluación de la calidad educativa de las escuelas de Chile. La prueba, sin embargo, se suspendió indefinidamente después de 1984. Con ello se suprimía una piedra angular de la nueva organización de la educación en Chile. Cuatro años más tarde se creó una nueva prueba de evaluación, denominada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), aunque esta vez a cargo del Ministerio de Educación, pero los resultados de estas pruebas sólo se han comenzado a conocer a partir de 1995. Estimamos, sin embargo, que con una repercusión inferior a la deseable.

Los resultados de la PER terminaron por confirmar las deficiencias del sistema educativo nacional que habían propiciado las reformas que estamos comentando. Quedó en evidencia, además, que estos promedios escondían diferencias significativas de rendimiento entre los distintos establecimientos educacionales³⁵ (ver Cuadro 7).

La PER deja claramente establecida la fuerte correlación entre nivel socioeconómico y logro académico en la prueba. También muestra un leve aumento en el rendimiento de los alumnos. Es muy difícil que estos resultados puedan atribuirse a las reformas implementadas en 1980 y 1981. El sistema recién había partido y estaba apenas internalizado por padres, escuelas y profesores. Por otra parte, los resultados, también revelaban que los logros académicos se deterioraban a medida que se avanza en el sistema educacional. Este hecho, relativamente común en los más diversos países, no ocurre en aquellos que tienen sistemas educativos exitosos (medidos por pruebas internacionales).

La correlación entre nivel socioeconómico y resultados, más que un efecto de la nueva organización educacional del país, es una herencia del antiguo sistema centralizado de educación, el cual parecía no mostrar ninguna sensibilidad por la mala educación que estaban recibiendo en sus escuelas los niños de nivel socioeconómico bajo. Los padres en el antiguo marco de la educación no tenían las herramientas para revertir esta situación. Se esperaba que en un sistema descen-

³⁴ En caso contrario es difícil generar suficiente presión para elevar la calidad de la educación. Por supuesto, la descentralización también puede contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos para educación.

³⁵ Es importante señalar que la PER, si bien se aplicaba en un número significativo de colegios en el país, nunca abarcó la totalidad de éstos.

CUADRO 7
 PRUEBA DE EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO (PER)
 PORCENTAJE DE LOGROS DE OBJETIVOS EN MATEMÁTICAS

NSE	Cuarto Básico			Octavo básico		
	1982	1983	1984	1982	1983	1984
Particular A	76,1	77,4	79,5	71,6	70,9	72,3
Particular B	71,0	71,7	73,5	66,6	64,6	66,7
FMS A	67,3	67,3	67,3	58,6	57,9	61,5
FMS B	56,5	56,7	57,8	49,5	48,3	52,3
FMS C	49,2	49,1	50,9	43,8	42,9	47,9
FMS D	42,9	45,3	47,0	39,9	39,1	45,4
Porcentaje País	53,5	53,9	55,4	48,7	47,7	52,0

Nota: La clasificación socioeconómica se define de acuerdo con las siguientes características. Los colegios particulares de tipo A son aquellos cuyas familias tienen un gasto anual promedio en educación de más de \$ 70.000. Los de tipo B, aquellos cuyas familias gastan menos de ese monto. Los demás colegios (fiscales, municipales y privados subvencionados) se clasificaron en tipo A si sus alumnos presentan un nivel socioeconómico claramente superior al de la población de la comuna en que se encuentran ubicados y su gasto anual en educación es igual o superior a \$14.000; en tipo B si su nivel socioeconómico es ligeramente superior al promedio de la comuna; en tipo C si el nivel socioeconómico es inferior al del promedio de la población comunal y gastan menos de \$7.000 al año en educación; y en tipo D si el nivel socioeconómico de los alumnos es equivalente al de los alumnos de los colegios tipo C, pero carecen de todos los niveles de enseñanza o poseen cursos combinados. Los valores están en pesos de 1984.

Fuente: Cox y Jara (1989), Cuadros 26 y 27.

tralizado los padres, cambiando de escuela a sus hijos, pudiesen ejercer presión para elevar la calidad de la educación. Estas Pruebas de Evaluación del Rendimiento revelaron también importantes diferencias de logro educativo entre escuelas de un mismo nivel socioeconómico. Ello sugería que había experiencias educativas que eran más exitosas que otras, y se estimaba que era conveniente potenciarlas por medio de la competencia que significaba dar a conocer sus resultados. Por otra parte, las cifras también mostraban diferencias en los logros educacionales entre escuelas privadas y públicas. Los establecimientos particulares subvencionados, tal como se aprecia en el Cuadro 8, tenían rendimientos algo mayores que los fiscales y municipales³⁶. Si estos resultados reflejan diferencias en la efectividad de los distintos establecimientos educacionales, no es algo que esté asentado. Más bien forma parte del debate chileno sobre la educación³⁷.

³⁶ Los establecimientos privados no gratuitos obtenían en estas evaluaciones resultados significativamente superiores a los de estos tres tipos de colegio.

³⁷ Volveremos sobre este punto más adelante.

CUADRO 8
PORCENTAJE DE LOGRO POR TIPO DE EDUCACIÓN BÁSICA SUBVENCIONADA
EN LA PER DE 1984

	Cuarto básico		Octavo básico	
	Castellano	Matemáticas	Castellano	Matemáticas
Fiscal	59,4	53,9	59,6	50,6
Municipal	59,6	53,4	54,4	49,9
Particular	64,8	58,3	58,3	53,5

Fuente: Castañeda (1993).

El valor de la subvención escolar quedó establecido por ley y difería según el nivel educacional, el tipo de educación y los horarios de la escuela³⁸. Su monto quedó fijado en UTM (unidad tributaria mensual), unidad de medida que se reajustaba mensualmente con la inflación. De este modo, la subvención quedó indizada a la inflación pasada. La forma en que se determinaron los montos para cada uno de los niveles no es muy clara. La subvención para la enseñanza básica, ponderada por la importancia relativa de cada uno de los niveles, se estableció en un monto que era, en términos reales, casi un 30% superior al gasto por alumno en los establecimientos fiscales en el año 1980. En educación media científico-humanista el monto establecido era un 8% superior. En la educación media técnico-profesional la subvención se fijó en un valor que era un poco más de 30% inferior al gasto por alumno en establecimientos fiscales en 1980.

En la práctica esto significó que, por primera vez, el subsidio por alumno (implícito o explícito) en la educación técnico-profesional fue inferior al de la educación media científico-humanista. Se estaba sugiriendo, entonces, que la educación técnico-profesional se tenía que equilibrar a un nivel de calidad inferior al vigente a esa fecha o que debía “reconvertirse” a la educación científico-humanista. No es fácil establecer si este factor tuvo un impacto sobre el desarrollo posterior de la educación técnico-profesional. Entre 1981 y 1987, año en que se modifica la ley de subvenciones, la matrícula en la educación técnico-profesional se redujo en un 28% mientras que en la educación científico-humanista se incrementó en el mismo período en un 47,6%³⁹. Esta evolución, sin embargo, puede ser un reflejo estadístico de los cambios en el currículum educacional de 1982 que obligaban a las escuelas técnico-profesionales a impartir en los primeros dos años de la educación media el mismo programa que regía para la enseñanza científico-huma-

³⁸ Véase D. L. 3.476 publicado en el *Diario Oficial* del 4 de septiembre de 1980 (conocida como Ley de Subvenciones).

³⁹ Las cifras provienen de Ministerio de Educación (1993).

nista⁴⁰. Con todo, tomando ambos hechos en su conjunto —el monto de subvención definido para la educación técnico-profesional y la modificación curricular—, queda la impresión de que para las autoridades educacionales de la época la enseñanza vocacional no estaba entre las prioridades. Cabe hacer notar que algunos establecimientos técnico-profesionales fueron traspasados a corporaciones privadas sin fines de lucro, muchas de ellas ligadas a gremios empresariales, con un presupuesto fijo, equivalente al que gastaba el Ministerio de Educación antes del traspaso. Estas corporaciones redujeron el número de alumnos, aumentando a través de esta vía la subvención implícita (Jofré, 1988). De esta forma, el Estado permitió que se produjesen diferencias significativas en el gasto por alumno entre distintos establecimientos de la educación técnico-profesional financiados con recursos públicos.

El menor incentivo al desarrollo de la educación técnico-profesional puede haber estado influido por los resultados poco satisfactorios que producía este tipo de educación. Si bien era más cara, no aseguraba salarios mayores que los que obtenían los egresados de la educación media científico-humanista. Aunque no había estudios acabados, la evidencia anecdótica apuntaba en esa dirección. También puede haber influido en este “sesgo” el impulso que a partir de 1980 se le da a la educación superior. En ese año los alumnos que finalizaban su educación media podían continuar sus estudios en ocho universidades, dos de las cuales eran públicas —la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado. Las demás, si bien en el papel eran de derecho privado, recibían aportes del Estado en una proporción similar a las universidades públicas. Las vacantes que ofrecía este sistema eran muy limitadas: aproximadamente 118.000 jóvenes cursaban estudios superiores en 1980, lo que representaba alrededor de un 7,5% de los jóvenes en el rango de edad de 19 a 25 años⁴¹. Los jóvenes que terminaban sus estudios regulares no tenían más alternativa que estas ocho universidades.

Las reformas de la educación universitaria en el año 1980 se orientaron, entre otros aspectos, a aumentar la oferta privada universitaria, a descentralizar las universidades públicas creando universidades regionales y a otorgar un rango formal de educación superior a alternativas no universitarias con carreras y duración de estudios distintas a las de las universidades tradicionales. Estas reformas aumentaron a cerca de 250.000 la matrícula de educación superior en 1990. En la actualidad los estudiantes que cursan educación superior suman poco menos de 400.000, esto es, un cuarto de los jóvenes entre 19 y 25 años. De éstos, un 30% sigue carreras técnicas. Un número cercano al 50% estudia en las universidades

⁴⁰ Esta modificación curricular de 1982 dejaba, en la práctica, en igualdad de condiciones a ambos tipos de educación media. Ello porque la subvención a las escuelas técnico-profesionales era baja en los primeros dos años de la enseñanza media. En los últimos años el monto subía y se igualaba al de la educación científico-humanista, que recibía en los cuatro años que duraba el mismo monto de subvención.

⁴¹ Los datos de la matrícula provienen de Odeplan (1987), y la de población, del Censo de 1982.

públicas o cuasi públicas tradicionales. Los demás alumnos cursan su educación superior en universidades privadas. La educación superior ha tomado, entonces, un vuelo que puede haber hecho atractiva la postergación de la especialización técnica a la que obligaría la educación vocacional.

III.3. La reforma educacional se detiene: El impacto de la crisis económica de 1982

Hacia fines de 1981 la economía chilena comienza a vivir un proceso de fuerte contracción económica. El PIB per cápita cae en alrededor de un 15% en 1982 y en un 5% en 1983. Esta crisis económica tiene efectos importantes en el área de la educación. En primer lugar, el gasto público en educación se reduce significativamente. Entre 1982 y 1990 dicho gasto, tal como se aprecia en el Cuadro 9, cayó en un 28%. En el mismo período el gasto público se redujo en 9% en términos reales, lo que sugiere que en términos relativos el sector educación fue castigado de manera significativa. Dentro del presupuesto educacional, los niveles más afectados fueron la educación básica y la enseñanza universitaria. Si se considera el gasto por alumno, las diferencias se atenúan porque en estos niveles educativos el número de alumnos que asistía a establecimientos que recibían financiamiento del Estado se mantuvo relativamente constante entre 1982 y 1990. En cambio, en la educación parvularia el número de alumnos aumentó en un 61% y en la educación media en un 27%. Esta reducción en el gasto público en educación tuvo como contrapartida una caída importante en el monto de la subvención (Cuadro 10). Su indexación por inflación se suspendió en junio de 1982. A partir de esa fecha se estableció que la subvención se reajustaría con el índice de sueldos y salarios del sector público. La economía comenzó un fuerte proceso de expansión en 1986 que, sin embargo, no se tradujo en aumentos en el gasto en educación y en el monto de la subvención a partir de esa fecha. Más aún, hubo una reducción adicional en ambas dimensiones. De este modo, la situación financiera por la que pasó la educación pública en la década de los 80 no fue sólo consecuencia de la crisis económica de comienzos de esos años sino que recoge el cambio estructural que sufrió la economía chilena, un cambio que significó su ajuste a un menor nivel de gasto público.

A pesar de que el gasto público en educación y la subvención se redujeron entre 1981 y 1990, la matrícula en la educación particular subvencionada subió significativamente en dicho período. Dicho aumento va acompañado de una caída en la matrícula de las escuelas públicas. Este proceso ocurre fundamentalmente entre 1981 y 1986. Ese año, la matrícula en los establecimientos privados con financiamiento público comienza a crecer más lentamente⁴². En concordancia con lo

⁴² El año 1986 se termina definitivamente con la enseñanza fiscal, de modo que desde 1987 todos los establecimientos públicos de educación son municipales.

anterior la matrícula en los establecimientos públicos cae menos rápido. Desde 1991 en adelante incluso comienza a subir de manera marginal (Gráfico 1).

CUADRO 9
 GASTO PÚBLICO REAL EN EDUCACIÓN 1981-1990
 (Base 1982: 100)

	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100,2	140,9	93,9	87,4	93,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	87,8	87,7	78,3	81,9	113,1
1984	85,6	98,0	75,7	84,7	107,7
1985	85,9	114,7	77,3	90,6	99,0
1986	79,9	117,3	76,8	97,5	70,1
1987	75,8	125,1	75,1	85,6	65,5
1988	82,1	132,1	81,8	98,5	66,8
1989	75,6	124,1	74,2	91,8	64,0
1990	71,8	122,1	72,1	84,1	59,2

Nota: No incluye todas las partidas de gasto del Ministerio.

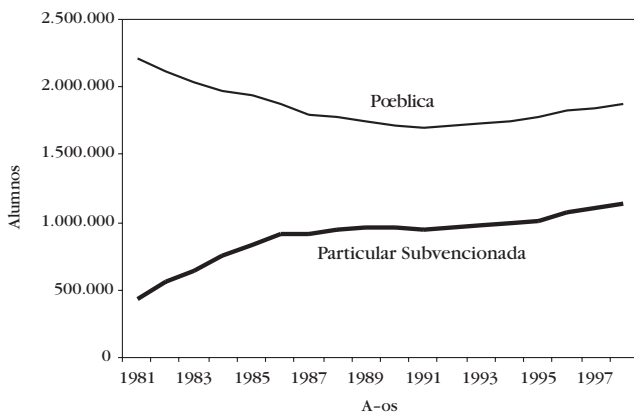
Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 1992.

CUADRO 10
 EVOLUCIÓN DEL MONTO DE LA SUBVENCIÓN: 1981-1990
 (Base 1982: 100)

	Educación básica	Educación media
1981	103,1	108,9
1982	100,0	100,0
1983	82,5	82,5
1984	82,3	82,4
1985	76,1	76,1
1986	81,5	81,6
1987	76,8	76,8
1988	74,7	72,3
1989	79,9	77,3
1990	75,5	73,0

Fuente: Larrañaga (1995).

GRÁFICO 1
MATRÍCULA DE NIÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS
POR EL ESTADO SEGÚN DEPENDENCIA



En lo referido al número de establecimientos, puede mencionarse que entre 1980 y 1985 los particulares subvencionados crecieron de manera importante. En los siguientes diez años su número se mantuvo inalterado y recién ha comenzado a experimentar un aumento a partir de 1995. El número de establecimientos públicos a la vez ha sido constante desde 1980, insinuando también aumentos los años 1995 y 1996 que luego se revierten a partir de 1997 (Cuadro 11). Esto sugiere que las municipalidades no se ajustaron a un escenario no sólo de menor gasto por alumno sino que también de menos alumnos. En consecuencia, el número de alumnos por establecimiento decreció, sugiriendo que se hizo muy poco por aumentar la eficiencia de las escuelas en un período de ajuste de ingresos⁴³. La misma conclusión puede extraerse al evaluar el comportamiento de la relación alumno/profesor, la que cayó significativamente entre 1980 y 1985⁴⁴. En el sector privado se reaccionó de forma muy distinta al ajuste hacia abajo en el monto de la subvención. Se elevó el número de alumnos por establecimiento, aprovechando mejor posibles economías de escala, y aparentemente se elevó el número de alumnos por profesor. Sugerimos esta posibilidad porque en 1977 todo el sector educacional privado (subvencionado y pagado) trabajaba con una relación alum-

⁴³ Como en el proceso educativo existen ciertos costos fijos como la administración, el precio del suelo y hasta cierto punto la inversión física, una reducción en el número de alumnos por establecimiento supone un aumento en el costo medio de proveer el servicio educacional.

⁴⁴ Nótese que las diferencias pueden ser aún más significativas que las que revelan estas cifras porque el número de horas que el profesor contrata con un establecimiento particular subvencionado aparentemente es inferior al que contrata un profesor de un establecimiento municipal.

no/profesor de 20,1. En 1987 esa relación llegó a 23,6⁴⁵. Como el sector privado subvencionado aporta una proporción significativamente mayor de alumnos, es difícil que esta tendencia se hubiese manifestado sin un aumento en la razón alumno/profesor de los establecimientos particulares subvencionados.

CUADRO 11
 NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS POR EL ESTADO Y
 ALUMNOS POR ESTABLECIMIENTO

	Enseñanza pública			Enseñanza privada		
	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.
1980	6.370	340,5	26,2	1.627	241,9	
1985	6.476	299,0	21,6	2.643	315,0	27,0*
1988	6.308	282,4		2.663	352,8	
1989			22,1			26,2
1990	6.288	273,1		2.694	356,5	
1991	6.274	270,8	20,7	2.689	352,9	25,8
1992	6.269	274,6		2.650	363,4	
1993	6.252	276,0	20,7	2.654	366,8	26,7
1994	6.221	280,7		2.637	373,9	
1995	6.422	276,8		2.822	356,2	
1996	6.536	279,7	23,1	2.996	360,6	32,0
1997	6.351	289,6		2.921	378,2	
1998	6.327	290,8	23,4	3.062	371,7	31,5

* Corresponde a 1987.

Nota: En 1995 cambió el proceso de recolección de los datos de los docentes, lo que puede explicar el aumento en el número de alumnos por profesor en 1996.

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*, varios años.

Cabe hacer notar que los establecimientos municipales tienen una mayor proporción de alumnos en escuelas rurales. Éstas tienden a trabajar con una menor razón alumno/profesor, lo que influye en las cifras agregadas. Con todo, dado que la proporción de alumnos rurales apenas supera el 10% del total, las tendencias no cambian. ¿Por qué no se ajustaron las municipalidades a este nuevo escenario de ingresos más bajos? Aquí más que causas se pueden plantear hipótesis. Uno de los efectos de la crisis económica de 1982-83 fue un aumento significativo de la tasa de desempleo. Las movilizaciones sociales de protesta no se hicieron

⁴⁵ El número de profesores proviene de Ministerio de Educación (1997), al igual que el número de alumnos en 1987. El número de alumnos en 1977 proviene de Odeplan (1981). Debe tenerse en cuenta, además, que es altamente probable que en los establecimientos privados haya habido un ajuste en el número de horas trabajadas.

esperar. El gobierno militar aparecía debilitado. Los profesores pedían acabar con los despidos en las municipalidades que estaban perdiendo alumnos. Se accedió a estas presiones y se prohibió a las municipalidades despedir a los profesores. Los déficits municipales no se hicieron esperar. En 1982 alcanzaron los MM\$ 2.066 (pesos de septiembre 1999). Tres años más tarde esta suma se empujaba por los MM\$ 9.817 en moneda de igual valor. En 1982, este aporte representó un equivalente aproximado al 0,8% de la subvención promedio anual que recibieron las municipalidades. En 1985, el déficit alcanzaba a una magnitud del orden de 4,7% de la subvención anual. Esta situación fue avalada por el gobierno central, que contribuyó al financiamiento de dichos déficits. Era notorio que la competencia por alumnos se atenuaba con estas medidas y afectaba, por lo tanto, la esencia del sistema.

Como una forma de regular el tamaño de los déficit de los municipios, se introdujo una cláusula en la Ley de Subvenciones que facultaba a los secretarios regionales ministeriales de Educación⁴⁶ a negar la autorización de crear un establecimiento privado si es que en el área en la que pretendía establecerse la nueva escuela había “un exceso de oferta”. Con ello se limitaba severamente la entrada de nuevos oferentes al “mercado educacional”, atentando contra uno de los fundamentos del nuevo esquema organizacional de la educación chilena. En la práctica la mayoría de estos secretarios declararon que en sus regiones había exceso de oferta de establecimientos educacionales. Ello fue una consecuencia obvia de la presión de los alcaldes sobre los intendentes para que se adoptaran estas medidas. Esta cláusula se derogaría en 1988.

En 1983, por otra parte, se suspendieron los traspasos de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Una motivación importante fue el costo fiscal que significaba el traspaso, vinculado especialmente a los desahucios que debía financiar el gobierno central. Pero también había una resistencia creciente de los gobiernos locales, como resultado del ambiente de estrechez económica, a seguir recibiendo estos establecimientos. Al momento de la suspensión de los traspasos, un 87% de los establecimientos, un 78% de los profesores y un 83% de los alumnos estaban bajo dependencia municipal.

La dicotomía municipal fiscal tuvo implicancias de largo plazo muy negativas para el proceso de descentralización de la educación. Los profesores fiscales vieron mejoradas sus rentas como resultado de la aplicación del D.L. 3.551 de 1981. Éste establecía un calendario de mejoramientos de remuneraciones de la escala única, los que podían adelantarse si las instituciones del Estado reducían sus dotaciones de personal (Jofré, 1988). Como el Ministerio de Educación incluía dentro de su dotación a los profesores, los traspasos los hacían cumplir con la norma y daban origen a incrementos adelantados en las remuneraciones. Las presiones de

⁴⁶ Administrativamente, las regiones están a cargo de intendentes que son nombrados por el Presidente de la República. Los intendentes tienen entre sus colaboradores a los secretarios regionales ministeriales (Seremi), que son representantes de las autoridades ministeriales centrales en cada región.

los profesores de colegios municipalizados no se hicieron esperar. Reclamaron un trato equivalente al de los profesores fiscales. El gobierno cedió a estas demandas y creó una asignación paralela a la subvención que se pagaba directamente a los profesores, tanto de establecimientos municipales como privados con financiamiento público. De paso, se envió la señal de que el gremio de los profesores podía negociar sus salarios no con su empleador sino que con el Estado chileno. Parecía, entonces, que sus salarios dejaban de depender de su rendimiento y del desempeño del colegio en el que enseñaban.

Creemos que, también, hay una razón más estructural para la ausencia de adaptación a las nuevas condiciones en el sistema municipal. El nuevo sistema de financiamiento asegura que las escuelas que no lo están haciendo bien sientan inmediatamente el impacto en sus ingresos. En el caso de los establecimientos municipales, sin embargo, este impacto se amortigua. La razón es muy simple. No es la escuela la que percibe la merma de ingresos que su mal desempeño provoca sino que la propia municipalidad. El traspaso de esta merma al establecimiento no es una decisión fácil porque el empleador de los profesores no es la escuela en particular sino el municipio. El despido de profesores se transforma en un problema político que, eventualmente, prefiere postergarse. Este camino se hace especialmente atractivo si se tienen otras escuelas a las que se les puede traspasar parte de la cuenta. Más todavía si el gobierno central también aparece dispuesto a asumir una parte de dicha cuenta. Pero más allá de la naturaleza política de este problema, se agrega el hecho de que, en la práctica, no es fácil establecer si la pérdida de alumnos hay que atribuirlos a problemas en la escuela o en el municipio. Este último afecta, de una manera u otra, la función de producción de cada establecimiento a través de interferencia en la gestión, nombramiento de directores e incluso profesores.

Los alcaldes influyen, también, en la determinación de los recursos de apoyo al proceso docente porque se pierde la vinculación directa entre subvención educacional y los recursos disponibles por alumno con los que cuenta cada establecimiento. Así, se diluyen las responsabilidades y se elevan los costos de transacción en el sistema educacional municipalizado. Los incentivos apuntan, por tanto, a no “castigar” a los establecimientos que están perdiendo alumnos. Se “subsidia” consciente o inconscientemente, entonces, al establecimiento que no lo hace bien con los excedentes de los establecimientos que sí lo hacen bien o con recursos propios. Por supuesto, situaciones de esta naturaleza hacen que, en general, los directivos y profesores de las escuelas municipales no tengan demasiados incentivos para trabajar bien, especialmente si lograr buenos resultados requiere de esfuerzo, dedicación y exigencia y ello no es recompensado. La municipalización, en cierto sentido, tiende a reproducir a una escala menor los problemas que se detectaban cuando la educación estaba en manos del gobierno central. Parece legítimo preguntarse, entonces, si la municipalización fue el camino correcto para abordar la descentralización de la educación. Volveremos sobre este punto más adelante.

III.4. Una primera evaluación de la descentralización de la educación

La fuerte caída en el valor real de la subvención⁴⁷, las limitaciones a la competencia y la transmisión de señales confusas respecto del verdadero alcance de la autonomía de los establecimientos educacionales sugieren que el sistema de bonos a la educación estuvo lejos de ser implementado en su total extensión⁴⁸. De ahí que toda evaluación de la nueva organización de la educación chilena más que referirse al sistema de bonos sea una apreciación de un esquema en transición lleno de restricciones y contradicciones. Recién hacia 1986 se retomaron los impulsos que en 1980 habían dado origen a la descentralización de la educación. Ese año se terminó con el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Se intentó crear las demás condiciones para que el nuevo marco educacional funcionara en plenitud. Entre otros aspectos se intentó que los municipios elevaran la razón alumnos/profesor. Se estimaba que ella era muy baja y según un estudio, citado por Jofré (1988), el único factor responsable de los déficit municipales. Se consideraba que esta situación no ponía a los distintos establecimientos educacionales en igualdad de condiciones para competir. En consecuencia, se liberaron las restricciones que existían para despedir profesores y se redujeron gradualmente los recursos que cubrían los déficit municipales hasta terminarlos en febrero de 1988. Todos estos esfuerzos dieron algunos frutos y hacia 1989 los municipios habían logrado aumentar la razón alumno/profesor (Cuadro 11). Pero los avances habían sido muy graduales. Los intendentes y alcaldes se resistían a los despidos. El plebiscito de octubre de 1988, que sellaría la suerte del gobierno militar, estaba a la vista. No parecía conveniente correr el riesgo político que significaba el despido de profesores. Por lo tanto, hacia fines de este gobierno la razón alumnos/profesor seguía siendo significativamente mayor en los establecimientos privados. Se insiste en 1988 con una prueba nacional de evaluación del rendimiento escolar. Los resultados de esta prueba, conocida como Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), comenzarán a ser conocidos por los padres sólo en 1995.

En estas condiciones, realizar una evaluación de lo que ha significado esta reforma puede ser muy audaz, pero no se pueden dejar de mencionar algunos indi-

⁴⁷ Una caída de la subvención real significa que las escuelas tienen que ajustarse a un nivel inferior de calidad en la educación. Entre otros aspectos, esta calidad está determinada por la inversión en infraestructura, equipamiento, etc. Muchos establecimientos tomaron estas decisiones cuando las reglas imperantes apoyaban una subvención indexada. Sus decisiones seguramente habrían sido distintas con otro conjunto de reglas. El cambio, a mitad de camino, mina la credibilidad en el nuevo sistema de educación y afecta decisiones futuras de esos establecimientos. Por supuesto, no puede desprenderse de esta afirmación que haber introducido una subvención indexada fue una decisión correcta.

⁴⁸ Al menos en el sentido propuesto por Friedman (1962).

cadore. Una primera área de interés es la eficiencia interna del sistema. Recuérdese que ésta dejaba mucho que desear antes de que se iniciasen las reformas. La forma en que las escuelas reciben actualmente los recursos debería aumentar la eficiencia interna de las mismas. Por una razón muy simple, si el alumno se va de la escuela, ésta deja de recibir recursos. Antes de estas reformas, en cambio, los establecimientos de enseñanza recibían sus recursos directamente desde el nivel central, principalmente a través del pago de los salarios de los docentes. Por lo tanto, no era necesario esforzarse para retener a los alumnos (Cuadro 12).

CUADRO 12
EFICIENCIA INTERNA DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO

	Total			Municipal			Particular Subvencionado		
	Egreso	Retención	Tiempo	Egreso	Retención	Tiempo	Egreso	Retención	Tiempo
	Total (%)	a 8°/4°	Egreso	Total (%)	a 8°/4°	Egreso	Total (%)	a 8°/4°	Egreso
Básica									
1975-1985	50,3	54,6	12,2	45,9	49,9	12,8	57,1	61,9	11,3
1979-1989	60,3	64,7	10,6	57,6	61,8	10,9	63,0	68,2	10,3
1983-1993	71,3	78,4	10,1	70,3	77,3	10,3	71,7	78,8	9,9
1987-1997	75,9	81,7	9,7	72,6	79,4	10,0	78,4	85,3	9,5
Media C-H									
1975-1980	62,3	69,3	5,7	56,5	64,3	6,1	64,1	69,3	5,4
1980-1985	65,7	73,3	5,4	60,3	68,5	5,6	71,4	77,7	5,0
1985-1990	68,0	74,8	5,2	61,6	69,7	5,6	73,6	79,0	5,0
1992-1997	67,7	73,1	5,3	60,0	66,0	5,7	77,6	81,9	4,9

Fuente: Ministerio de Educación.

La evolución es positiva tanto en educación básica como en educación media científico-humanista. En esta última, sin embargo, los avances son mucho menores, lo que, a su vez, se explica por los escasos adelantos en la enseñanza municipal. Los avances registrados permitieron que el mayor costo incurrido en educar a un alumno de la educación básica se redujese de un 52,5% a un 21,3% y que la retención a octavo básico aumentase en un 50%. ¿Qué es lo que hace que la educación municipal avance en básica y, en cambio, se estanque en la media? Tal vez las restricciones a la gestión de los establecimientos sean mayores. Tampoco podemos dejar de mencionar que las diferencias socioeconómicas entre los alumnos de los distintos establecimientos pueden explicar esta desigual evolución. Mizala y Romaguera (1998) muestran que casi un 70% de la matrícula de los esta-

blecimientos municipales proviene del 40% de hogares más pobres del país. Entre los colegios particulares subvencionados esta proporción es inferior al 50%⁴⁹.

CUADRO 13
RESULTADOS PRUEBAS SIMCE 1988 - 1996
(Matemáticas y Castellano)

	Cuarto Básico					Octavo Básico				
	1988	1990	1992	1994	1996	1989	1991	1993	1995	1997
Matemáticas										
Municipal	48,3	56,2	63,7	65,4	67,8	51,5	48,5	52,9	54,3	58,9
Part. Subv.	54,7	63,2	69,6	71,4	73,1	56,2	52,5	57,6	59,9	64,5
Part. Paga.	73,3	80,1	85,3	86,4	85,6	76,0	72,1	74,7	77,5	79,9
P-900		51,6	61,3	62,6	64,3					
Castellano										
Municipal	50,2	57,2	64,0	63,4	68,3	53,0	51,8	55,1	55,9	61,5
Part. Subv.	58,0	54,4	70,7	69,9	74,3	58,9	57,0	61,1	61,1	67,6
Part. Paga.	79,0	80,0	86,8	83,7	86,1	76,7	72,6	76,8	74,6	79,2
P-900		52,6	60,5	60,6	66,4					

Fuente: Ministerio de Educación.

Los resultados en las pruebas SIMCE, por otro lado, parecen sugerir que ha habido un aumento significativo en los logros educacionales de cuarto básico (Cuadro 13). Este fenómeno, sin embargo, no ha ocurrido con la misma intensidad en el último año de la enseñanza básica. La excepción la constituye el último año de esta prueba, esto es la de 1997. De nuevo, apreciamos diferencias importantes entre los rendimientos de los establecimientos municipales y los particulares subvencionados. En estos últimos los resultados son mejores. De nuevo, la interrogante es hasta qué punto estos rendimientos distintos tienen su origen en diferencias de ingreso. Mizala y Romaguera (1998) sostienen que las diferencias de logro educativo para los alumnos de establecimientos municipales y particulares subvencionados que en 1996 rindieron el SIMCE de 4° básico desaparecen una vez que se controla por nivel socioeconómico tanto en su modelo de corte transversal como de valor agregado⁵⁰. Con todo, las estimaciones que incluyen sólo establecimien-

⁴⁹ Cuadro 4 en su estudio.

⁵⁰ En este último caso se utiliza sólo una aproximación al valor rezagado de un test previo para el mismo grupo de estudiantes. Se utiliza el SIMCE de 1994 del establecimiento considerado.

tos urbanos tienden a mostrar diferencias significativas entre ambos establecimientos⁵¹. Aedo y Larrañaga (1994) encuentran que sí hay diferencias entre establecimientos municipales y privados con financiamiento público, aun después de controlar por nivel socioeconómico, y sostienen que parte de las diferencias se explican por un sesgo de selección⁵².

Bravo *et al.* (1999) elaboran para una serie de años desde 1982 y hasta 1997 diversos estudios de corte transversal con las diversas pruebas de evaluación del rendimiento educacional que dieron los cuartos y octavos básicos en ese período. En general, para los cuartos básicos aun después de controlar por nivel socioeconómico, las escuelas particulares subvencionadas lo hacen mejor que las municipales. A pesar de que en cada año se utilizan distintos modelos, se puede concluir que este resultado no se daría en matemáticas sólo en 3 de las 8 mediciones (cuadro N° 19) y en castellano en sólo 2 de 8 mediciones (cuadro N° 20). Cabe hacer notar que la no diferencia de rendimiento se da sólo en alguno de los modelos presentados. Una de estas mediciones corresponde, además, al año 1990 que por el valor de los coeficientes parece altamente irregular. Para la prueba de matemáticas de octavo básico sólo en 3 de 8 mediciones no hay diferencia de rendimiento entre las escuelas particulares subvencionadas y municipales (cuadro N° 21). Sólo en una de ellas domina claramente la no diferencia de rendimientos mientras que en las otras mediciones hay modelos que sugieren que las escuelas particulares lo hacen mejor que las municipales. En el caso de castellano solo hay dos mediciones donde quedaría la impresión de que las escuelas particulares subvencionadas no lo hacen mejor que las municipales, pero aun dentro de éstas es posible encontrar modelos que sugieren lo contrario (cuadro N° 22). Por otra parte, estos autores sugieren que puede haber diferencias en el rendimiento de establecimientos según su antigüedad. Los que vienen antes de la reforma educacional de comienzos de los 80 tendrían mejor desempeño por ser de mayor tradición y estar muchos de ellos vinculados a instituciones parroquiales. La evidencia que presentan, sin embargo, es ambigua. Para los años 1989 y 1993 los privados subvencionados mirados como un todo no lo harían mejor que las escuelas municipales si se controla por antigüedad del establecimiento, aunque los que están desde antes de 1982 sí lo harían mejor. Para 1997 la conclusión se revierte. En general, los particulares subvencionados lo hacen mejor que los municipales, aunque los que estaban establecidos ya en 1982 lo hacen en la actualidad peor que los municipales.

Parry (1997), por otra parte, después de controlar por gasto y nivel socioeconómico de los alumnos, concluye que las escuelas municipales tienen mejor calidad que las escuelas privadas. Agrega que estas últimas se especializan en estudiantes de alta calidad, logrando con éstos mejores resultados que las escuelas municipales. Éstas, a su vez, se especializan en estudiantes desaventajados, ob-

⁵¹ Por ejemplo, ecuaciones 7, 8 y 9 en modelo de corte transversal y 9 en modelo de valor agregado.

⁵² Los colegios particulares subvencionados elegirían a sus alumnos.

teniendo con ellos resultados superiores a los de establecimientos privados. Sostiene también que la competencia parece llevar a un aumento en la calidad de educación, aunque el efecto sería mayor para los establecimientos privados. En general, el defecto de estos estudios es que se concentran en una sola medición. De ahí que éste sea un tema abierto. Todos los estudios parecen coincidir, sin embargo, en que habría algún grado de selección de los alumnos en los colegios privados. Este hecho puede tener un efecto negativo sobre la equidad y puede conducir a una segregación social. Las ganancias eventuales de eficiencia pueden ser compensadas por esta segregación. Sin embargo, hay que ser cautelosos. Mizala y Romaguera (1998) también sugieren que esta práctica se presentaría en los establecimientos municipales. Parece plausible, entonces, que este “descreme” tenga un fuerte componente de demanda. Esto es, padres que buscan determinadas escuelas antes que escuelas que buscan a determinados alumnos. De hecho, los padres se inclinan por establecimientos privados en una proporción mayor que la oferta efectivamente existente (Lehmann y Hinzpeter, 1997). Los establecimientos privados enfrentarían, entonces, un exceso de demanda, la que deberían racionar de algún modo.

Por otra parte, Aedo (1996) obtiene resultados que sugieren que más allá de la dicotomía municipal/privada, la forma como se organizan los establecimientos educacionales tiene impacto sobre los logros de los alumnos. Así, controlando por nivel socioeconómico de los alumnos, nivel educacional de los padres y sesgo eventual de selección, este autor concluye que las escuelas municipales que dependen de una corporación municipal tienen un mejor desempeño que las que dependen de un DAEM. Asimismo, tienen mejor rendimiento los establecimientos privados religiosos que los no religiosos y aquellos en que el responsable del establecimiento tiene más de un establecimiento a su cargo. Si el establecimiento tiene afán de lucro la incidencia sobre el rendimiento de los alumnos de ese establecimiento no es ni positiva ni negativa. Es inevitable preguntarse hasta qué punto los incentivos de estos establecimientos son los correctos. No debe olvidarse que los resultados de estas pruebas si bien se conocieron al nivel de los grandes agregados, nunca lo fueron al de los colegios hasta 1995. Se impidió, entonces, a los padres que ejercieran presión sobre los colegios o bien retirando a sus hijos o alternativamente exigiendo mejores resultados. De esta manera se perdía la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre la marcha de los colegios, se limitaba la competencia entre los colegios y, en definitiva, se les restaba efectividad a las reformas de 1980.

Las deficiencias del instrumento usado para medir los rendimientos educacionales, sin embargo, arrojan dudas respecto de si, efectivamente, es un buen indicador de la calidad de la educación. Más aún, sí tiene sentido sostener que las diferencias de rendimiento de los distintos establecimientos educacionales son realmente indicadoras de calidad de la educación. Eyzaguirre y Fontaine (1999) sostienen, por una parte, que los niveles de dificultad de estas pruebas son esencialmente variables y, por lo tanto, no se pueden comparar de un año a otro. Por otra

parte, argumentan que los contenidos de la prueba son, en promedio, de un nivel de complejidad dos o tres grados inferior al nivel que cursa el alumno. Aprehen-siones similares resultan de analizar las variables que registran, por ejemplo, el nivel socioeconómico de los padres, demasiado toscas como para ser confiables. De ahí que los estudios estadísticos deban tomarse con cautela.

En todo análisis de la descentralización de la educación no debe olvidarse que, si bien las organizaciones gremiales del magisterio estaban disminuidas —al grado de que el Colegio de Profesores fue el único de los colegios profesionales que respaldó el D.L. 3.621 que transformó a estos colegios en asociaciones gremiales—, no era raro ver a las autoridades del gobierno central discutiendo aspectos contractuales y salariales con las directivas de dichas organizaciones. En un momento en que se buscaba consolidar la descentralización de la educación, estas negociaciones enviaban señales equívocas respecto de quiénes definirían las condiciones laborales y las remuneraciones de los docentes en el futuro. Por supuesto, tampoco ayudaba a clarificar esta situación el hecho de que en ese entonces las autoridades locales eran nombradas por el Presidente de la República.

El Ministerio de Educación, por otra parte, podía influir indirectamente en la gestión educativa ejerciendo sus potestades administrativas. Éstas tomaban, casi siempre, la forma de circulares y contenían obligaciones o “recomendaciones” que afectaban principalmente la administración de las escuelas. Algunas parecen ser relativamente inofensivas, como indicaciones respecto de las normas de seguridad con las que debe contar el establecimiento educacional. Otras en cambio son, desde el punto de vista de la escuela, de su gestión y de su perfil, más complejas de acomodar como, por ejemplo, “sugerencias” metodológicas, “orientaciones” disciplina-rias, etc. De este modo, no puede dejarse de señalar que si bien las reformas permitieron avances importantes en la descentralización del sistema, en algunos aspectos de su gestión los establecimientos educacionales siguieron seriamente restringidos por el nivel central. Si a este hecho se agrega una competencia entre escuelas severamente limitada por la ausencia de indicadores objetivos de calidad educativa, tenemos un cuadro en el cual el sistema de bonos estaba lejos de ser implementado en su totalidad. Las severas restricciones económicas que experimentarí- el país entre 1982 y 1985 complicaron este cuadro porque se tomaron medidas que debilitaron seriamente la nueva organización de la educación en Chile.

Un efecto concreto de las reformas, sin embargo, es la creación de nuevos establecimientos educacionales. Esto es, sin duda, el resultado del nuevo esquema de financiamiento. Entre los colegios privados gratuitos, el número de estable- cimientos educacionales pasó en un lapso de 5 años de mil 600 a 2.600. En ese mismo período la matrícula de estos establecimientos aumentó en poco más de 110%. Lo más notable es que la apertura de nuevas escuelas permitió un aumento signifi- cativo de la cobertura de educación media, la que se estaba quedando rezagada como consecuencia de la inflexibilidad de la oferta educacional en el antiguo es- quema centralizado. Desde 1980, ésta se incrementó desde un 50 hasta un 75%. Si bien el aumento de la oferta educacional privada ha sido significativo, no deja de

llamar la atención lo desigual de su distribución a lo largo del país. En general se concentra en zonas de alta densidad. Es así como en la Región Metropolitana los establecimientos privados subvencionados concentran el 45% de la matrícula. En la región más austral de Chile, en cambio, no alcanzan a tener el 20% de la matrícula. De ahí que la educación privada, tal como está concebida en la actualidad, difícilmente podrá cubrir toda la enseñanza en el país.

Un logro importante, que pocas veces se destaca, es que las reformas generaron aumentos importantes en la asistencia de los alumnos a clases. Antes de las reformas la asistencia promedio no superaba el 70%. En la actualidad, esta cifra superaría el 90%. La subvención escolar al pagarse sólo si los alumnos asisten a clases genera un incentivo real para que las escuelas se preocupen por la asistencia estudiantil. En un gran número de países latinoamericanos la asistencia a clases sigue siendo un problema y superaría apenas el 60%.

Hacia fines de la década de los 80 todavía eran notorias las diferencias de calidad entre los distintos establecimientos educacionales, las que se mantenían fuertemente correlacionadas con el nivel socioeconómico de los alumnos. En un país con una marcada desigualdad de ingresos estas diferencias eran especialmente molestas. No cabe duda de que éstas, de alguna manera, estaban influidas por un gasto en educación comparativamente bajo⁵³. En torno a la necesidad de hacerlo crecer había un cierto consenso. Que el aumento debiera materializarse en el contexto de las instituciones educacionales vigentes hacia fines de los 80, era algo que suscitaba mucho menos consenso.

La derrota de Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 y el triunfo de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 llevaron al gobierno a una coalición de partidos de centroizquierda donde primaban visiones muy distintas respecto de lo que debía ser el marco de la educación básica y media en Chile: desde sectores que se oponían completamente a las reformas llevadas a cabo por el gobierno militar hasta otros que, aunque podían diferir en los detalles, compartían la línea gruesa de lo que se había hecho. Existía, por lo tanto, una razonable duda en 1990 respecto del rumbo que adoptaría nuestro sistema educacional. Más aún cuando había informes técnicos que provenían del seno del gobierno saliente que sugerían que la reforma educacional estaba inconclusa y que era necesario profundizarla aumentando la autonomía de los establecimientos educacionales (Jofré, 1988). Los gobiernos de la Concertación terminaron adaptando sus políticas al marco institucional vigente en educación. Ha habido un claro mayor activismo gubernamental en el área educacional que, en algunos casos, ha significado un retroceso en el proceso de descentralización iniciado en los 80 y, en otros, un avance. Estamos lejos, entonces, de tener un esquema puro, por lo cual no es fácil medir la efectividad de las reformas implementadas en los 80. El segundo gobierno de la Concertación, liderado por el Presidente Frei, ha iniciado su

⁵³ Sobre la necesidad de incrementar el gasto público en educación, véase Larrañaga (1994) e Informe Brunner y otros (1994).

propia reforma educacional. Más allá de estas reformas creemos que persiste, sin embargo, un debate inconcluso respecto de cuál debería ser el marco fundamental de la educación básica y media chilena.

IV. LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

Tal vez, la característica principal de los dos gobiernos democráticos que han dirigido el país desde marzo de 1990 sea el énfasis en la equidad. El mensaje económico y social de las administraciones de los Presidentes Aylwin y Frei se ha articulado en torno al objetivo de alcanzar un crecimiento con equidad. Una dimensión concreta de este objetivo ha sido una marcada preocupación por la educación. Más específicamente, por la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos que atienden a los alumnos subsidiados. Esta preocupación, sin embargo, no se ha traducido explícitamente en un fomento de la competencia entre escuelas, como sugería la concepción educacional vigente durante el gobierno militar, sino que en un mayor activismo del Estado en el ámbito de la educación. Este cambio de enfoque nacía del convencimiento de las nuevas autoridades de que la competencia entre los establecimientos por captar alumnos no aseguraba por sí sola una educación de calidad. Si bien los resultados a 1989 no eran satisfactorios, no se sabía si la escasa efectividad de las reformas se explicaba por la fuerte contracción económica de comienzo de los 80, que redujo sustancialmente el gasto por alumno en esa década, por el escaso tiempo transcurrido desde su implementación, por defectos en la aplicación de la reforma o por una incapacidad del “modelo educacional” para elevar la calidad de la educación. Faltaron, entonces, un diagnóstico y una discusión más acabados de la situación educacional del país⁵⁴. Sólo en 1994 se intentó un diagnóstico más global de la situación educacional del país. En esta última ocasión se plantearon también los desafíos de la educación chilena⁵⁵.

Este activismo dirigido a aumentar la calidad de la educación chilena ha tenido que lidiar con fuerzas que no necesariamente apuntan en esta dirección. Las principales y que han marcado significativamente el desarrollo de la educación subsidiada desde 1990 han sido las demandas salariales y laborales de los profesores. Éstos forman un gremio poderoso, de carácter nacional y con un fuerte poder de movilización. Lograron negociar durante la primera administración

⁵⁴ Por supuesto, lo mismo puede decirse respecto de las reformas del gobierno militar.

⁵⁵ Este documento, que se conoce popularmente como Informe Brunner, contiene un análisis de la situación de la educación en Chile y una serie de propuestas que buscan asegurar una educación de calidad para los niños de nuestro país. Aunque compartimos las líneas generales del informe, no podemos dejar de llamar la atención sobre la escasa evidencia que se ofrece para sustentar un gran número de los análisis y propuestas que se efectúan en el mismo.

democrática un Estatuto Docente que significó un beneficio significativo para los profesores del área municipalizada y que, de alguna manera, terminó con el anhelo de la reforma de 1980 de dejar en igualdad de condiciones a todos los establecimientos que recibían recursos públicos, independientemente de su estructura de propiedad. Otras reformas, en cambio, han atacado de manera más directa el problema que afecta a la educación chilena: la baja calidad y la persistencia en las diferencias de logro entre escuelas según el nivel socioeconómico de los alumnos.

Este activismo no habría sido posible sin un aumento significativo en el gasto público en educación. Entre 1990 y 1997 este gasto creció en un 117% (Cuadro 14). El gasto del gobierno central (sin intereses), por otra parte, se incrementó en el mismo período en un 80%, lo que refleja la mayor importancia relativa que adquirió la educación para los gobiernos de la Concertación. El aumento en el gasto público se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento económico del país que, en el período analizado, estuvo en torno al 8% anual. También por las reformas tributarias llevadas a cabo durante esta etapa que elevaron la carga tributaria neta, como proporción del PGB, desde un 16,3% en el período 1988-90 a un 19,1% en el período 1995-97⁵⁶. El aumento relativo en el gasto público en educación comienza a manifestarse especialmente a partir de 1994, esto es, con el segundo gobierno de la Concertación.

CUADRO 14
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
(1989-1997)

	Gasto público gobierno central sin intereses	Ministerio de Educación		
		Total	Sin educación superior y cultura	Subvenciones
1989	107,7	104,7	100,8	106,0
1990	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	109,9	108,6	103,8	98,2
1992	123,7	123,0	118,3	109,7
1993	133,5	137,4	133,1	119,8
1994	141,4	149,2	145,6	136,3
1995	150,5	171,9	171,6	170,7
1996	165,0	195,2	198,1	192,9
1997	179,9	217,3	221,9	218,6
1998	191,8	240,0	246,1	235,5

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

⁵⁶ Estas cifras incluyen los impuestos municipales.

La evolución en el gasto público en educación también deja ver una estrategia inicial confusa. Por una parte, un aumento más que proporcional en el gasto en educación superior que luego se revierte, manteniéndose hacia el final de la década la proporción del gasto en educación superior levemente por debajo de lo que era a comienzos de los 90. En el primer gobierno de la Concertación se nota, además, una tendencia a canalizar el gasto en educación no universitaria por vías distintas a la subvención regular. Se aprecia mejor esta afirmación al comprobar el valor real de la subvención en el Cuadro 15. No debe sorprender la similar evolución en el valor de la subvención para estos dos niveles educacionales. Hasta 1994 y desde 1987, todos los años se fijaba el valor de la unidad de subvención educacional (USE), la que se ponderaba por un factor para cada nivel. Ese factor permaneció constante en dicho período. Desde 1995 no sólo se fija la USE cada año sino también el factor de ponderación. De ahí que los valores de la subvención sigan en la actualidad una evolución distinta.

CUADRO 15
ÍNDICE REAL DE LA SUBVENCIÓN REGULAR
(A junio de cada año)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Básica 1° a 6°	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,4	138,2	161,5	164,5
Media C - H	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,3	134,9	158,0	160,3

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

Entre 1990 y 1994 la subvención, en términos reales, no sufrió mayores variaciones. Incluso en los años 1991 a 1993 su valor estuvo por debajo del que regía en 1990. En este último año, la subvención había alcanzado una cifra que era aproximadamente un 30% inferior a la que se había fijado en los inicios del sistema en 1981 (Cuadro 10). Los gastos en subvenciones en ese período (Cuadro 14) crecen como consecuencia de un leve incremento en el número de alumnos. La explicación de los aumentos en el gasto educativo no universitario hay que buscarla en una serie de programas diseñados para, por una parte, atacar desde el nivel central los problemas de la educación y, por otra, atender reivindicaciones laborales de los profesores.

IV.1. El Estatuto Docente: ¿Recentralización de la educación pública?

El Colegio de Profesores era en 1990 uno de los gremios más organizados del país. Desde principios de los 80 venía mostrando una fuerte capacidad de movilización que había obligado al gobierno militar a postergar algunas de sus re-

formas en el campo de la educación o dictar normas que de alguna manera se contradecían con los principios de ese gobierno. Una de las principales aspiraciones de los profesores era que se dictara un Estatuto Docente que regulara, por un lado, la carrera de profesor y, por otro, los derechos de los docentes, entre los que se contemplaban especialmente todos los referidos a remuneraciones. Se habían dado algunos pasos en esta dirección al promulgar la Ley 18.602, en 1987 (Jofré 1988), aunque las normas dictadas al amparo de este cuerpo legal eran consideradas insuficientes por los profesores. Se criticaba, entre otros aspectos, que dicha ley no hubiese cambiado la situación jurídica de los trabajadores de la educación. En efecto, éstos seguían regidos por el nuevo Código del Trabajo del sector privado.

El nuevo gobierno democrático fue elegido en diciembre de 1989 con una plataforma electoral que reconocía las aspiraciones del profesorado chileno. Las negociaciones entre los profesores y el Ejecutivo se plasmaron en la Ley 19.070, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 1 de julio de 1991, más conocida como Estatuto Docente. Entre otros aspectos, el Estatuto estableció remuneraciones mínimas, asignación por experiencia, derecho al perfeccionamiento profesional y la carrera docente. Esta última supone titularidad en el cargo, ascenso por concurso, etcétera.

La fuerza de los profesores radicaba no sólo en su capacidad de convocatoria sino en el alto deterioro que habían sufrido sus remuneraciones reales en la década de los 80. Éstas cayeron en un 37,6%, entre 1981 y 1990 (Rojas, 1998, Cuadro 8). Una parte de esta caída se explica por la crisis económica de comienzos de la década. Teniendo en mente que el índice de remuneraciones totales de la economía en el mismo período aumentó en un 4,8%, la razón fundamental de esta caída en las remuneraciones de los profesores hay que buscarla en la reducción del gasto público en educación (véase Cuadro 9). Por otra parte, las remuneraciones de los profesores eran en 1981 similares a las de 1960, mientras que las de la economía como un todo crecieron en un 74,6%. (Rojas, 1998.) La alta inflación de la primera parte de la década de los 70 y el fuerte ajuste fiscal de los años 1974-75 son fundamentales a la hora de explicar la dispar evolución de los salarios de profesores y de la economía como un todo entre 1960 y 1981. Este contexto fue, seguramente, determinante a la hora de definir el contenido del Estatuto Docente. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que este Estatuto, entre otros aspectos, ha rigidizado de manera sustancial la gestión de los municipios en el área educacional y ha roto la cadena “alumnos atendidos-recursos recibidos” al asignar recursos directamente a los establecimientos educacionales y no por alumno atendido. De hecho, una proporción importante de los nuevos recursos allegados a la educación no universitaria se ha hecho al amparo de este Estatuto. A pesar de que en el segundo gobierno de la Concertación ha habido un esfuerzo por flexibilizar este Estatuto, las rigideces permanecen y, por consiguiente, los costos que ellas acarrearán.

El Estatuto establece una carrera docente para los profesores de la educación municipalizada. La naturaleza jurídica de las escuelas particulares subvencionadas no hizo posible extender estas disposiciones a esos establecimientos. Dicha carrera acepta la estabilidad en el cargo para los profesores titulares, es decir para aquellos que han sido contratados por medio de un concurso público de antecedentes. Esta estabilidad en la práctica es definitiva porque las causales de despido son sumamente engorrosas. Paralelamente, determina una remuneración básica mínima nacional que se incrementa con la experiencia, cursos de perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva técnico-pedagógica. Otro beneficio concedido a los profesores de la educación municipalizada fue un bono de monto fijo mensual denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP), que comenzó a pagarse en diciembre de 1993. Adicionalmente, el Estatuto establece que las remuneraciones totales de los profesores no pueden ser inferiores a cierto mínimo mensual. Para 1999 este mínimo fue fijado en \$ 232.500 para una jornada de 30 horas y \$ 341.000 para una jornada de 44 horas. En el año 2000 estas remuneraciones mínimas suben a \$ 255.600 y 374.880, respectivamente. Esto es un aumento real del orden de 6,5%. Ellas también rigen para los particulares subvencionados.

De esta forma, el Estatuto introduce una serie de restricciones que guardan escasa relación con el desempeño de los profesores y menos con los logros educacionales del establecimiento. En estas condiciones es muy difícil generar condiciones apropiadas para potenciar el rendimiento de los estudiantes. Un paso que va en una dirección distinta y que tiene aspectos positivos es la introducción de una subvención por desempeño de excelencia, la que se está pagando a partir de 1996 a los establecimientos educacionales subvencionados de excelente desempeño. Para ello se creó un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales, cuyo objetivo es seleccionar los colegios merecedores de la subvención. Esta selección ocurre cada dos años. Los recursos que se obtienen por esta vía deben ser traspasados en su integridad a los profesionales de la educación. Un 90% debe repartirse entre los profesores en proporción a las horas que laboran en el establecimiento. El otro 10% debe entregarse a los que se destaquen notoriamente en su desempeño profesional. Los propios establecimientos determinarán la forma en que se distribuyen estos recursos. Durante 1997, los docentes beneficiados recibieron un bono de alrededor de \$ 200.000 (en pesos de ese año), equivalente a aproximadamente un 7% de la remuneración promedio anual de estos profesores.

Mayoritariamente, los nuevos recursos han buscado aumentar los salarios de los profesores. No nos debe extrañar entonces que entre 1990 y 1997 la remuneración para un profesor de un establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, haya aumentado en un 99,3% real, es decir un promedio real anual de 10,4% (Rojas, 1998; Cuadro 7). En el mismo período, el índice de remuneraciones totales de la economía lo hizo en un 36,3%, esto es, un 4,5% real anual. Con todo, los salarios de los profesores no serían en la actualidad muy distintos de los que

regían en la década de los 60 (Rojas, 1998). Otros recursos asignados han tenido otra dimensión. Por ejemplo, se han otorgado fondos para financiar programas transitorios de jubilación. En la línea no salarial destacan, entre otras, la subvención para aumentar las remuneraciones del personal no docente y la subvención de apoyo al mantenimiento de la infraestructura. Todas estas asignaciones “especiales” de recursos explican una parte significativa de los aumentos del gasto público en educación. La mayoría de estas asignaciones se han ido incorporando a la subvención regular y explican el fuerte aumento en la subvención educacional a partir de 1995⁵⁷ (Cuadro 14).

El Estatuto Docente trajo aparejado, entonces, un alto grado de inamovilidad de los docentes y rigideces en la asignación de los recursos porque una proporción creciente los tenía prefijados. La primera característica afectaba sólo a los establecimientos municipales. La segunda, que tenía como objetivo asegurar un aumento en los salarios de los profesores, afectaba a todos los establecimientos subvencionados. Seguramente marcaba esta política el hecho de que al asumir el gobierno de la Concertación, los establecimientos particulares subvencionados tenían remuneraciones que eran alrededor de un 35% más bajas que las de los establecimientos municipales. En parte esta diferencia se explicaba porque los colegios particulares subvencionados destinaban sólo el 67% de los ingresos por subvención al pago por remuneraciones (Espínola *et al.*, 1997). En los establecimientos municipales el porcentaje era un 90%. También influía, sin embargo, que los establecimientos municipales recibían recursos adicionales. Tal vez, más importante es que las escuelas administradas por las municipalidades nunca debieron cancelar el costo de capital de la infraestructura. De hecho, en muchas de las escuelas particulares el margen entre el ingreso por subvenciones y el pago por remuneraciones se destinaba al pago de los créditos hipotecarios que financiaron la construcción del establecimiento educacional.

Hay que recordar que estos créditos se habían tomado con el valor de la subvención que era aproximadamente un 25% más alta en términos reales que la vigente en 1990 (Cuadro 10). Si bien, tal vez, pueden entenderse las razones que llevaron a dictar el Estatuto Docente en los términos que se hizo, creemos que difícilmente contribuirá a aumentar la calidad de la educación una situación en la cual el 90% de los directores de los establecimientos municipales siente que tiene escasa o ninguna facultad o influencia para contratar y despedir personal, fijar sueldos, determinar incentivos o definir la asignación de los presupuestos (según un estudio citado en Larrañaga, 1995). Los profesores, en este ambiente, no ven razones de peso para hacer bien su trabajo. Su esfuerzo depende sólo de su vocación, una virtud demasiado escasa como para sostener todo un sistema educacional.

⁵⁷ No se entregan a través de la subvención tradicional, entre otras, la asignación por desempeño difícil, la subvención adicional especial y la subvención de desempeño de excelencia.

IV.2. Otras reformas⁵⁸

Las demás iniciativas de los años 90 se pueden englobar en dos áreas. La primera tiene que ver con todas aquellas políticas que, dirigidas o promovidas desde el nivel central, buscan orientar el proceso educacional. La segunda recoge todas aquellas reformas semiestructurales que, generalmente, no guardan una relación directa con la gestión educativa. El primer grupo de políticas sugiere una cierta desconfianza de la capacidad de la competencia entre establecimientos, pilar de las reformas de los 80, para elevar la calidad de la educación. Cabe hacer notar que, como los niveles de competencia entre establecimientos no están uniformemente distribuidos en el país, podría sostenerse que en lugares donde la competencia es baja hay razones de peso para intervenir en el proceso educativo. Pero los programas en ejecución no han sido definidos de esta manera, sino más bien dejan entrever que sin ello será difícil lograr una educación de calidad.

Entre los programas que apuntalan el proceso educativo de las escuelas se puede mencionar el Programa de las 900 escuelas (P-900), creado en 1990 a los pocos meses de asumir el gobierno democrático, para apoyar al 10% de las escuelas gratuitas de peor rendimiento educacional y de mayor pobreza en el país⁵⁹. Se dejó fuera, sin embargo, a las de poco tamaño y de difícil acceso (García Huidobro y Jara, 1994). El objetivo era elevar la calidad de la educación por medio del perfeccionamiento docente y el fortalecimiento de la capacidad de gestión al interior del establecimiento. En el mismo espíritu del P-900 se han creado con posterioridad los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media (MECE-básica y MECE-media, respectivamente), aprobados hacia fines de 1991⁶⁰. Con financiamiento del Banco Mundial, estos programas perseguían mejorar la calidad de la educación subsidiada chilena con una provisión para insumos educativos, el financiamiento de proyectos educativos y la creación de una red computacional en todos los establecimientos subvencionados del país. Los insumos educativos considerados eran textos escolares⁶¹, bibliotecas de aula y, también, provisión de equipamiento y reparación de infraestructura. Estos dos últimos estaban dirigidos principalmente a establecimientos municipales.

El MECE-media tiene una diferencia fundamental con el MECE-básica. Incluye políticas de gestión pedagógica y gestión directiva. La primera línea de acción supone la creación de grupos de reflexión del profesorado al interior de los estable-

⁵⁸ La idea de esta subsección es dar una mirada rápida a otras reformas emprendidas por los gobiernos democráticos, pero no pretendemos analizarlas exhaustivamente y menos cubrirlas todas; sólo las que consideramos de mayor importancia.

⁵⁹ Recibe el nombre de P-900 porque este número representa, aproximadamente, el 10% de los establecimientos del país. Curiosamente, salvo en 1996, el programa siempre ha contado con un número distinto de escuelas.

⁶⁰ El P-900 se incorporaría más adelante al MECE-básica.

⁶¹ Los textos escolares venían entregándose desde hace mucho tiempo en el sistema educacional chileno, pero no con la frecuencia, pertinencia y cobertura deseadas.

cimientos (los denominados Grupos Profesionales de Trabajo) para abordar los desafíos que supone el trabajo docente; entre otros, los cambios en los currículos, la selección de material didáctico, etc. En lo que se refiere a gestión directiva se propone fortalecer la capacidad de toma de decisiones de los directores de los establecimientos y fomentar un estilo de liderazgo más participativo. Indudablemente, estas políticas reflejan una visión, impulsada desde el gobierno central, de cómo deben tomarse las decisiones en los establecimientos educacionales del país y, en cierta medida, de cómo deben hacerse las clases. La autonomía de los establecimientos se pone, de esta manera, en duda. Este comentario no pretende cuestionar el enfoque de gestión o pedagógico del Ministerio de Educación, sólo plantear que aquí se produce una tensión entre la libertad de los establecimientos para tomar sus propias decisiones y las “recomendaciones” que vienen desde dicho nivel. Esta tensión es especialmente fuerte en los establecimientos municipales, donde el control de la gestión educacional es difuso.

Una de las líneas de acción más ambiciosas del Ministerio de Educación ha sido el Proyecto Montegrande o de Liceos de Anticipación como se conoció originalmente. Este programa promueve la innovación educativa y se inserta en la tradición de los así denominados liceos experimentales que se desarrollaron a partir de 1945 en Chile. Estos liceos tenían presupuestos especiales y pretendían ser modelos educativos para los demás establecimientos educacionales del país. El Proyecto Montegrande se inscribe en esta tradición. Su objetivo es que los establecimientos elegidos en el contexto de este proyecto mejoren la calidad de la educación y sirvan, por consiguiente, de modelo a otros establecimientos. En este sentido, lo que se financia es el experimento⁶². Lo que apoya el proyecto son fundamentalmente innovaciones en los currículos de estudio, las metodologías de aprendizaje y evaluación, y cambios en las formas de gestión de los establecimientos. Podían postular a obtener fondos los establecimientos que contaran con al menos un 15% de sus alumnos en situación de vulnerabilidad social. Los colegios seleccionados en el marco de este proyecto, 51 de un total de 222 liceos postulantes, recibieron por 4 años una suma de US\$ 100.000 anuales, más una subvención de 100 dólares por alumno matriculado. Como los liceos seleccionados tienen matrículas muy distintas, esta forma de asignación de los recursos se traduce en un subsidio por alumno que presenta grandes diferencias. El subsidio varía de un total anual de US\$ 149, para el liceo con más alumnos, hasta un total anual de US\$ 846, para el establecimiento de menos alumnos. Si bien puede haber costos fijos importantes en cada uno de los proyectos, tal vez, estas diferencias en términos de gasto por alumno van más allá de lo razonable.

La reforma curricular ha sido un elemento importante en la estrategia educacional del Ministerio de Educación. El último día del gobierno militar, 10 de marzo

⁶² En la práctica, los liceos experimentales permanecieron siempre en esta calidad y recibieron sistemáticamente montos adicionales.

de 1990, se había aprobado la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) que, entre otros aspectos, contemplaba que el Ministerio de Educación en el futuro, más que planes y programas concretos, establecería Objetivos Mínimos y Contenidos Fundamentales de la educación (OM-CF). Con ello se pretendía dejar a los establecimientos educacionales en mayor libertad para formular sus propios planes y programas. Los OM-CF se promulgaron en una versión definitiva para educación básica en enero de 1996. Los de educación media se aprobaron a comienzos de 1998. Con todo, la LOCE obligaba al Ministerio a proveer sus propios planes y programas educativos para que los establecimientos que no pudieran generar sus propios currículos contaran con la propuesta ministerial. Por ello, el Ministerio ha ido elaborando currículos que se acomoden a los OM-CF y que reemplacen a los programas vigentes desde principios de la década de los 80. En lo fundamental, los nuevos programas enfatizan el desarrollo de destrezas mientras que los antiguos se concentraban en contenidos. Son numerosos los establecimientos que terminarán adoptando los currículos ministeriales. Como la experiencia internacional sugiere que los currículos tienen efectos en los logros académicos de los estudiantes, el impacto que sobre la calidad de la educación tenga el currículo provisto por el Ministerio puede ser muy significativo. La responsabilidad ministerial en este sentido es muy grande. Si no provee los planes y programas adecuados puede poner en riesgo el objetivo de aumentar la calidad de la educación⁶³.

Las reformas educativas de los 90 requieren, en opinión de las autoridades educacionales, la capacitación de los profesores. En caso contrario, sostienen, se pone en riesgo su éxito. Esta política tiene varias dimensiones. La primera tiene más que ver con la formación de los que serán profesores en el futuro. Contempla una serie de iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza de la pedagogía. En lo que se refiere a los profesores en ejercicio hay un reforzamiento del perfeccionamiento docente especialmente en todas las áreas de la reforma curricular. Se agrega el aporte de becas para pasantías, postítulos y postgrados en el exterior. Seguramente estas líneas de acción no sólo buscan un efecto sobre los profesores que asisten al extranjero sino que también sobre sus colegas que se benefician de la discusión con los primeros. A partir de 1997, se han comenzado a entregar los Premios de Excelencia Docente a los 50 profesores más destacados del país. Ellos son presentados al premio por la propia comunidad educativa a la que pertenecen. El objetivo en estos casos también es reconocer socialmente al profesor.

Respecto de las reformas semiestructurales no cabe duda que la más polémica es el financiamiento compartido. En Chile existía la posibilidad de que los establecimientos subvencionados cobrasen a los padres un monto mensual por alumno. Hasta 1993, esta posibilidad no se hacía efectiva mayormente porque cada peso cobrado se traducía en un "impuesto" de 40%, en la forma de un descuento de la subvención. Hacia fines de ese año, como parte de una negociación de re-

⁶³ Para una visión crítica de los programas de lenguaje y geografía, véase Fontaine (1998) y Eyzaguirre (1998b), respectivamente.

forma tributaria, se modificó el modo de cobro de los aportes adicionales. Se estableció que en los establecimientos subvencionados se puede cobrar sin que se aplique un descuento hasta 0,5 Unidad de Subvención Educacional USE. Si se cobra entre 0,5 y 1 USE, el descuento es 10%; 20%, si la mensualidad va entre 1 y 2 USE; y 35%, si el cobro va entre 2 y 4 USE⁶⁴. Por cobros superiores a 4 Unidades de Subvención Educacional (USE) el establecimiento deja de recibir la subvención educacional. Los descuentos constituyen un ahorro fiscal. Se permitió que todos los establecimientos educacionales, con la excepción de los de básica municipal, se pudiesen acoger a este sistema. La modalidad de financiamiento compartido pretende darles, de alguna manera, una mayor variedad de opciones a las familias que tienen sus niños en escuelas subvencionadas. Los establecimientos particulares pagados a los que asisten el 9% de los niños y jóvenes del país tienen mensualidades que parten de montos que, aproximadamente, se acercan a las 5 USE. Un establecimiento subvencionado promedio (con educación básica y media) recibía, antes del financiamiento compartido, alrededor de 1,5 USE mensuales. Existía, entonces, una brecha de gasto por alumno significativa, la que no tiene mucho sentido si los padres están dispuestos a aportar por encima del bono educacional implícito que reciben. Pues bien, dos tercios de los padres con hijos en edad escolar se manifiestan dispuestos a aportar económicamente por encima de lo que ya lo hacen (en muchos casos: cero) para mejorar la calidad de la educación que reciben sus hijos (Lehmann y Hinzpeter, 1997).

Una segunda reforma semiestructural es la extensión de la jornada escolar. Ésta es, tal vez, la más compleja de las reformas educacionales. Su costo es significativo e implica un esfuerzo que tomará varios años en desarrollarse. En un principio se esperaba completarla en el año 2002, pero en declaraciones recientes las autoridades educacionales han dado a entender que habrá que esperar hasta el año 2005 para tener a todas las escuelas del país en un régimen de jornada completa⁶⁵. Queda claro que la extensión horaria es obligatoria para todos los establecimientos educacionales subvencionados. Esta obligatoriedad, cuestionable en un ambiente en el cual los padres tienen libertad de elección del establecimiento educacional, ha sido aceptada a regañadientes por los diversos sostenedores, especialmente aquellos que se encontraban trabajando en doble jornada. Se argumenta que la extensión de la jornada puede ocasionar déficit a estos establecimientos⁶⁶.

⁶⁴ A junio de 1999 la USE tenía un valor de \$ 10.274,75, esto es US\$ 20,4 (al tipo de cambio promedio de ese mes).

⁶⁵ La desaceleración de la actividad económica y del gasto en 1998 y 1999 ha obligado a una mayor cautela en esta materia.

⁶⁶ Según Quiroz y Chumacero (1997), la extensión de la jornada, tomando en consideración los aumentos en el gasto público por alumno, puede llevar a que los establecimientos particulares subvencionados tengan, en promedio, pérdidas operacionales del orden de los \$ 3.200 por alumno (en pesos de mayo de 1996). Es importante tener en cuenta que este estudio fue encargado por la Federación de Colegios Particulares Subvencionados. Las autoridades sostienen que los cálculos del estudio son incorrectos y que los aportes adicionales se han definido en función de colegios "modelos" y que la extensión de la jornada se financiaría con estos aportes.

Si ello ocurre, en ausencia de aumentos en la subvención, las escuelas exigirán un financiamiento compartido mayor.

La extensión de la jornada escolar supone aumentar el tiempo que todos los alumnos desde 3° básico hasta 4° medio pasan en la escuela. El año escolar entre 3° y 8° básico contemplará, después de la jornada completa, un total de 1.100 horas cronológicas. En la actualidad es de 868 horas entre 3° y 6° básico y de 965 horas en 7° y 8°. En educación media, este número ascenderá a 1.216. Hasta antes de la extensión de la jornada el número de horas variaba, dependiendo del nivel y la modalidad de enseñanza media entre 955 y 1.100 horas⁶⁷. Uno de los aspectos más complejos de esta política es la necesidad de ajustar la infraestructura de los distintos establecimientos a esta nueva exigencia. Aproximadamente 4.000 establecimientos en todo el país trabajaban en 1997 en doble jornada. Para dar cabida a todos los alumnos en una sola jornada debe aumentarse el número de aulas, los espacios físicos utilizados en los recreos, etc. Los recursos necesarios para la adecuación, ampliación o construcción de nuevos establecimientos serán entregados a través de un aporte suplementario por costo de capital adicional. El monto máximo del aporte será el producto de un monto fijo por alumno multiplicado por el número de alumnos de 3° básico a 4° medio que asisten al establecimiento educacional en la actualidad pero que no podrían ser atendidos en el régimen de jornada completa (Ministerio de Educación, 1998). Este monto máximo dependerá del tipo de infraestructura realizada y se ajustará por zona geográfica. Los recursos se asignarán a los establecimientos a través de un concurso público, basado en un sistema de puntos que se diseñará a partir de indicadores de vulnerabilidad social de los alumnos, la calidad técnica del proyecto, aportes de los sostenedores, etc. No es muy claro si este concurso público tiene una finalidad práctica. En principio, todos los establecimientos, si cumplen con ciertos requisitos, tienen derecho a estos recursos. Por ejemplo, ningún establecimiento va a ser excluido de este aporte suplementario de costo de capital. De este modo, el objetivo de este concurso sólo debiera dar origen a una priorización de la inversión pública en este campo.

Teóricamente, en forma separada se define la viabilidad de un proyecto de jornada escolar completa. Todos los establecimientos que se incorporen a este régimen deben contar con un proyecto aprobado por el Ministerio de Educación que, entre otros aspectos, demuestre que el establecimiento cuenta con la infraestructura y el personal docente y no docente necesarios para atender a los alumnos matriculados en el establecimiento, y especifique la justificación pedagógica de la utilización del tiempo de trabajo escolar, basado en el proyecto educativo del colegio. En términos reales, para financiar la extensión de la jornada escolar se ha aumentado el valor de la subvención entre 1997 y 1998 en un 34% promedio. El rango, dependiendo del nivel y tipo de educación, fluctúa entre un 24,6 y un 37,9% (Ministerio de Educación, 1998).

⁶⁷ El número de semanas de clases en el año escolar se mantiene en cuarenta.

IV.3. Una evaluación preliminar de las reformas educacionales de los 90

Muchas de las reformas del 90 están aún implementándose. De ahí que no sea fácil hacer una apreciación demasiado elaborada de ellas. Tal vez lo más importante es que, al menos implícitamente, plantean una interrogante respecto de quién es el agente del cambio en educación. El aumento en los recursos públicos destinados a educación en la década de los 90 ha sido significativo. El gasto público del Ministerio de Educación ha pasado desde un 2,4% del PIB en 1990 a un 3,7% del PIB en 1998. El compromiso del gobierno de la Concertación es llevarlo a un 4% en el año 2002. Este incremento lamentablemente no asegura que la calidad de la educación mejorará en la magnitud que este esfuerzo supone. Sabemos todavía muy poco de la efectividad de distintos programas educacionales. De ahí que sea imprescindible evaluar cada paso que se da en educación (Hanushek, 1996).

Los pasos que se han dado en los 90 apuntan a entregarle un papel protagónico al Ministerio de Educación en la búsqueda de una mayor calidad de la educación. Esto se traduce en que, por ejemplo, las autoridades educacionales jueguen sus cartas a un solo currículum estatal y no privilegien una oferta más diversificada. Algo similar se puede decir de los textos escolares y de los modelos educativos que directa o indirectamente promueve el Ministerio de Educación. Pero también queda la impresión de que las autoridades educacionales han privilegiado, consciente o inconscientemente, la educación municipalizada. Es así como los establecimientos municipales que en 1997 contaban con el 62,7% de los alumnos matriculados en el sistema subvencionado (niños, jóvenes y adultos), recibían el 64% de los recursos canalizados a través de la subvención general⁶⁸ y el 75,7% de los demás recursos canalizados a través de subvenciones adicionales. Este último “sesgo” es producto de asignaciones especiales en el Estatuto Docente como, por ejemplo, premios por antigüedad que no están contemplados para establecimientos particulares subvencionados y aportes específicos para las escuelas municipales, como por ejemplo recursos para un plan de jubilaciones. Este sesgo hace que los establecimientos municipales hayan contado durante 1997 con una cifra mayor por alumno del orden de los \$ 15.400. Los establecimientos municipales reciben, además, recursos de las propias municipalidades y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En 1997, estas dos fuentes significaron aportes del orden de \$ 32.200. Por lo tanto, en pesos de 1997, los alumnos de escuelas municipales recibieron alrededor de \$ 47.600 por alumno en recursos públicos adicionales a la subvención general. Esto es un 24% del monto promedio anual recibido por alumno

⁶⁸ Los recursos asignados dependen de la estructura de la matrícula de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Los establecimientos particulares subvencionados absorben una proporción relativamente más alta de alumnos en sus escuelas especiales y técnico-profesionales, que son las que tienen la subvención más alta. Pero, por otro lado, los establecimientos municipales contaban con una mayor proporción de alumnos en el sector rural. De ahí que no sea claro el efecto final sobre la distribución de los recursos.

en subvenciones generales. El financiamiento compartido permitió, por otra parte, que las escuelas particulares subvencionadas puedan contrarrestar este mayor gasto por alumno de las escuelas municipales. En 1997 alcanzó a una cifra del orden de \$ 42.000 anuales por alumno.

Estos aportes adicionales no se entregan en forma pareja por alumno. Las municipalidades de las comunas más ricas gastan por alumno más que aquellas de comunas más pobres. El financiamiento compartido varía considerablemente de una escuela a otra, aunque los "impuestos" atenúan dicha variación. De hecho, en 1998 habría un 28% de alumnos que asistía a establecimientos que no operaban bajo la modalidad del financiamiento compartido. El cobro mensual promedio en los establecimientos con financiamiento compartido era en 1998 de \$ 5.959. Como referencia se puede señalar que el ingreso monetario promedio mensual de los hogares chilenos era de \$ 471.005. Los hogares del tercer decil de ingresos tenían un ingreso promedio de \$ 168.276. Los del primer decil, en otra parte, con un ingreso promedio mensual de \$ 67.343.

La existencia de estos financiamientos preocupa porque se percibe que puede conducir a grados importantes de segregación social y, por otra, a diferencias importantes en el gasto por alumno que perjudique a los más pobres, cuyas municipalidades tienen menos capacidad de gasto en educación y cuyos hogares tienen menos posibilidades de aportar a los establecimientos privados subvencionados. A la base de esta preocupación está el dilema eficiencia-equidad. No cabe duda que las formas de financiamiento requieren de un análisis cuidadoso porque pueden tener efecto sobre el gasto por alumno, el rendimiento de los estudiantes y la segregación social (Epple y Romano, 1998; Fernández y Rogerson, 1998). Pero no es inevitable que estos efectos ocurran. Sin embargo, es imprescindible una mayor discusión. Forma parte de la agenda pendiente en educación. Volveremos sobre este punto más adelante. Más allá de los impactos de mediano y largo plazo, hay un aspecto de corto plazo que abordar. Para efectos del análisis conviene distinguir dos tipos de padres: los actuales y los futuros que aún no tienen sus hijos en el establecimiento educacional. Desde el punto de vista de los primeros, es claro que hay un cambio en las reglas del juego⁶⁹. Los segundos, por su parte, optan por ese establecimiento sólo si les parece posible pagar las mensualidades correspondientes. En caso contrario, elegirán otra escuela. De este modo, el financiamiento compartido asegura una mayor variedad de opciones. En la transición, en cambio, parece razonable evitar que los niños con problemas para cancelar las mensualidades tengan que salir de los establecimientos educacionales a los que estaban asistiendo. El gobierno creó en 1997 un Fondo de Becas para paliar esta situación⁷⁰.

⁶⁹ El cambio de la reglas del juego en otros "mercados" no parece tan complicado como en el mercado de la educación, donde la aspiración de igualdad es, tal vez, mayor por el impacto que tiene la educación sobre el ingreso de las personas.

⁷⁰ Cabe hacer notar que muchos colegios subvencionados, especialmente los religiosos, habían creado becas para evitar que algunos niños se viesen obligados a abandonar los establecimientos en los que se educaban.

Este Fondo se alimenta de dos fuentes distintas. Primero, de una proporción de los descuentos de la subvención establecidos para aquellas escuelas que cobraban a sus alumnos; segundo, de un porcentaje que fluctuaba entre 5 y 10% de la recaudación por el cobro a los padres⁷¹. Por las razones expuestas parece razonable que este Fondo tenga carácter transitorio.

A estas alturas conviene recordar que la municipalización de la educación era un objetivo secundario. El aspecto fundamental de la reforma educacional de 1980 era que los establecimientos compitieran por la asignación establecida para cada alumno atendido. La posibilidad de que esta competencia se diera en igualdad de condiciones con los establecimientos en manos del Ministerio de Educación parecía lejana. De ahí que la descentralización pareciese imprescindible. Pero aun así, la competencia entre los establecimientos educacionales estuvo seriamente limitada. Es ella la que puede generar los incentivos para que la descentralización conduzca a elevar la calidad de la educación. Pero indudablemente el sistema no operará en plenitud si una parte importante de los actores juega con reglas distintas. Que es exactamente lo que ocurre con las escuelas municipales.

Por otra parte, la excesiva confianza del gobierno militar en que la descentralización de la educación y el cambio en la asignación de los recursos generarían por sí solos un ambiente de competencia que cambiaría el panorama de la educación chilena, no puede reemplazarse con una confianza exagerada de que las acciones emprendidas desde el gobierno central cambiarán radicalmente los logros académicos de la comunidad escolar de Chile. Parece indispensable alcanzar un compromiso en el que se privilegie la autonomía de los establecimientos educacionales subvencionados con claras señales desde el Ministerio respecto de lo que se espera de ello y se generen los incentivos necesarios para que esas señales se lleven a efecto. Este papel debería ser complementado con una provisión competitiva de los insumos necesarios para el proceso educativo. Tampoco parece oportuno exagerar la dimensión de equidad en los diversos programas educativos. El uso inconveniente del criterio de equidad puede verse, por ejemplo, en el proyecto Montegrando. La exigencia de que un 15% de los niños de los establecimientos postulantes estuviesen en condiciones de vulnerabilidad social impidió que un número importante de escuelas subvencionadas, sin tantos alumnos en esa condición, presentasen soluciones innovadoras que ayudaran a mejorar la calidad de la educación nacional. De esa forma se desaprovecha la capacidad innovadora de los profesionales de la educación que laboran en esos establecimientos, lo que finalmente puede reducir el número y calidad de las ideas en circulación. Dado que la evidencia empírica no sugiere que los proyectos educativos exitosos tengan que ser distintos según el nivel socioeconómico de los alumnos, el Programa Montegrando restringió artificialmente las posibilidades de mejorar la calidad de la educación en Chile.

⁷¹ Para mayores detalles, véase González (1998).

V. LA AGENDA PENDIENTE

El sistema educacional chileno está en transición. Por una parte, como queda claro de la presentación precedente, hay una serie de reformas en marcha que aún no se han implementado en su totalidad. Pero ellas están dirigidas a otorgarle al nivel central una mayor participación en la suerte de la educación chilena. Hay aquí un grado de conflicto entre autonomía e intervención que puede ser importante. Por otra, es un sistema que en su organización no está del todo consolidado. Primero, porque algunos aspectos del mismo son altamente cuestionados. Entre éstos, el financiamiento compartido. Segundo, porque el sistema educacional “creado” en los 80 y, de alguna manera, aceptado por los gobiernos democráticos nunca ha operado en plenitud. Parece pertinente, entonces, preguntarse hacia dónde se dirige nuestro sistema educacional.

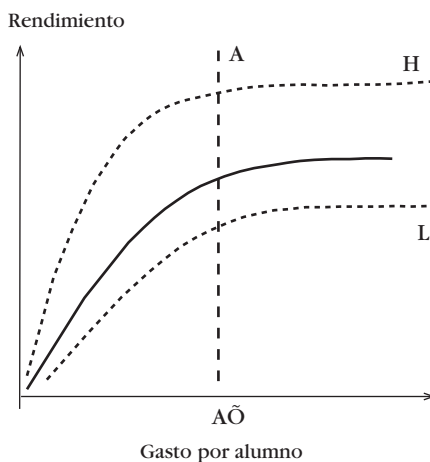
Esta reflexión es muy importante si se tiene en cuenta que, por desgracia, los aumentos en el gasto en educación y en los salarios de los profesores no aseguran automáticamente un aumento en la calidad de la educación. Hanushek (1996) revisa 277 estudios y encuentra poca evidencia de que el gasto por alumno, la experiencia de los profesores, la razón alumno-profesor o los salarios de los profesores tengan un claro impacto sobre los logros académicos de los estudiantes. Éste, sin embargo, es un tema polémico en la literatura. Al respecto, cabe hacer notar que Card y Krueger (1992), por citar un estudio ampliamente conocido, muestran que el gasto por alumno tendría un impacto positivo sobre los ingresos laborales de las personas. ¿Cómo se concilian estas diferencias? Podría sostenerse que hay rendimientos decrecientes al gasto en educación. Este estudio, al considerar trabajadores que estudiaron entre los años 20 y los años 70, refleja grandes variaciones en el tiempo en el gasto por alumno. Los estudios analizados por Hanushek, en cambio, evaluarían el impacto de recursos adicionales en educación a niveles relativamente altos de gasto por alumno y donde probablemente el efecto de éstos es apenas perceptible. Más allá de esta discusión, pocos objetarán que la efectividad de los recursos gastados en educación depende crucialmente del ambiente educacional vigente en un país, definido éste en un sentido amplio que incluye, entre otros aspectos, la organización del sistema educacional, la forma como se remunera a los profesores y los sistemas de evaluación existentes. Desde esta perspectiva, analizaremos algunos aspectos pendientes de la agenda en educación.

V.1. Un marco de análisis

Para avanzar en esta tarea se requiere un marco analítico mínimo. El Gráfico 2 nos sugiere que la relación entre gasto por alumno y rendimiento educacional no es única y, por lo tanto, este indicador tomado aisladamente no es una buena aproximación a una educación de calidad. La línea punteada denominada con la letra H refleja un rendimiento más alto para cada nivel de gasto por alumno. La curva L, por otra parte, refleja un rendimiento educacional más bajo para cada ni-

vel de gasto por alumno. El Gráfico 2 también sugiere que niveles de gasto por alumno que estuviesen más allá o en torno al nivel que demarca la línea AA', tendrían un escaso o nulo impacto sobre el rendimiento educacional de los alumnos. Esta posibilidad sería concordante con mucha de la investigación empírica que sugiere que aumentos en el nivel de gasto no tendrían un impacto positivo en el logro educacional. Para esos países la única forma de aumentar la calidad de la educación pasa por cambiar la "tecnología educativa", esto es, moverse hacia una curva más alta. Pero también hay niveles de gasto por alumno tan bajos que incrementos de este gasto elevan la calidad educativa independientemente de la "tecnología educativa" que un país se encuentre aplicando.

GRÁFICO 2
RENDIMIENTO ACADÉMICO Y GASTO POR ALUMNO



¿Qué hace que un sistema educacional esté sobre una curva más alta?⁷² La verdad es que no hay una respuesta sencilla. Las investigaciones comparadas no nos permiten extraer respuestas demasiado conclusivas. Se cree que influye la forma en que se organizan los establecimientos educacionales. Hay aquí dos aspectos fundamentales: la autonomía de los establecimientos educacionales y una apropiada definición de incentivos. Ambos elementos se reforzarían y por sí solos no serían

⁷² Nótese que se puede utilizar un esquema similar para evaluar el rendimiento escolar de niños individuales. Es decir, tratar de explicar por qué niños en ambientes educacionales similares (igual gasto por alumno) pueden estar sobre una curva de rendimiento educacional muy distinta. Al respecto, véase Haveman y Wolfe (1995).

suficientes para lograr un aumento en la calidad de la educación (Hannaway, 1996). Si sólo se definen incentivos se choca con la dificultad de articular y medir el producto que se promoverá. Ello puede llevar a distorsiones en el proceso educativo porque sólo se concentrarán los esfuerzos en aquello que se puede medir. Existe el riesgo, además, de que los profesores se concentren en los alumnos ubicados en el medio de la distribución de desempeño, porque ellos son los que pueden experimentar las mayores ganancias, aumentando la probabilidad de satisfacer los objetivos. Sin embargo, la descentralización puede ayudar a enfocar el proceso educativo de una escuela reduciendo las posibilidades de distorsión⁷³.

V.2. Mayor autonomía de los establecimientos educacionales

Todo sugiere que Chile debe avanzar hacia escuelas más autónomas. Los establecimientos municipales son, sin embargo, poco autónomos. De este modo, el proceso de descentralización iniciado en los 80 ha sido mucho menos significativo que lo que aparece en el papel. La autonomía de los establecimientos municipales ha sido muy limitada y el Estatuto Docente la ha restringido aún más. Esta falta de autonomía es compensada con mayores recursos desde el nivel central y con mayores “aportes” municipales, que en la práctica hacen poco eficiente el sistema educacional chileno. Una mayor autonomía de las escuelas pasa por radicar en ellas las decisiones respecto de los insumos que se ocuparán en el proceso educativo. Se requiere, entonces, flexibilizar el Estatuto Docente. Hay que facilitar el término de los contratos y permitir mayores grados de libertad en la determinación de los salarios. En la actualidad, este instrumento hace más difícil la gestión de los establecimientos municipales porque una proporción creciente de los nuevos recursos deja de ser de libre disposición de los establecimientos educacionales y su uso queda determinado por el nivel central. En términos prácticos, los usuarios de los establecimientos —los alumnos y sus padres— pasan a tener muy poca influencia en la asignación de los recursos. Son las autoridades ministeriales las que ejercen dicha influencia y, como es obvio, sus motivaciones son distintas que las de los padres. Los incentivos para competir entre los establecimientos disminuyen, porque se reduce la dependencia del “favor” de los alumnos. Con ello se diluye uno de los principales instrumentos que tendría el sistema educacional vigente en Chile para aumentar la calidad de la educación: la competencia por los alumnos.

La importancia que tiene una buena gestión en los logros académicos de una escuela es cada vez más apreciada en los estudios comparados (Hanushek *et al.*, 1994) y en los análisis nacionales (Informe Brunner, 1994). La evidencia empí-

⁷³ Un proceso descentralizador, por otra parte, si no va acompañado de la definición de incentivos puede tener como efecto que las escuelas, especialmente en áreas más pobres, pierdan el norte y dejen de guiar efectivamente el proceso educativo.

rica en Chile, por lo demás, apunta a que la forma en que se organizan los establecimientos municipales tiene efectos sobre sus logros académicos (Aedo, 1996; Espínola *et al.*, 1997). En los países con resultados mediocres en tests internacionales se está experimentando con formas alternativas de asignación de los recursos y de gestión. Hay cierta coincidencia en que se requiere no sólo autonomía, sino también un control por desempeño de los establecimientos educativos. Este desempeño y los objetivos educacionales deben estar claramente definidos y los incentivos, dirigidos a alcanzarlo. El arreglo institucional que rige actualmente a los establecimientos municipales nos lleva a preguntarnos si no se requieren cambios radicales en la actual organización. Los alcaldes tienen que equilibrar muchos objetivos en su gestión educacional, gran parte de los cuales trascienden la dimensión de logro educativo. Parece adecuado, desde el punto de vista de la calidad de la educación, que el control de las escuelas esté en su totalidad en manos de instituciones que efectivamente tengan como su única razón de ser el objetivo educacional. La necesidad de cambios radicales ya había sido planteada por Lehmann (1994), quien propone que los establecimientos municipales sean traspasados a los profesores. Esta propuesta, si bien atractiva, impide una separación entre el control y la gestión del establecimiento. Creemos que esta separación es indispensable para su adecuado funcionamiento⁷⁴. Desde el punto de vista del país es importante que los incentivos en educación estén bien diseñados, es decir que apunten a lograr el objetivo deseado. Éste pareciera ser elevar la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos subvencionados. Por supuesto, previamente se requiere definir lo que entendemos por calidad de la educación. Si tenemos dificultad para ponernos de acuerdo, ésta es una razón más para privilegiar la autonomía de los establecimientos educacionales. No parece, sin embargo, tan difícil alcanzar consensos en esta materia. Una evaluación externa que permita una discusión abierta e informada sobre los rendimientos de cada establecimiento y que, de alguna manera, constituya un indicador de prestigio del mismo y de sus profesores puede generar una dinámica virtuosa en la educación nacional⁷⁵.

Pero ¿cuáles son los actores más interesados en ejercer dicho control y establecer los resguardos necesarios o flexibilizar estos logros en aras de otros objetivos? No cabe duda de que los padres parecen los más apropiados para ejercer este control. Se podrá objetar que muchos de ellos no están capacitados para esta función, especialmente en las comunidades de ingresos menores. La experiencia de comunidades pobres en países tan distintos como Estados Unidos y El Salvador refuta, sin embargo, esta aseveración. Con todo, es posible concebir entidades autónomas asesoras de los padres que lleven a cabo anualmente o cada dos años “auditorías” de los establecimientos educacionales, las que servirían de guía a los

⁷⁴ Sobre la separación entre control y gestión, véase Fama y Jensen (1983).

⁷⁵ Bishop (1996) compara los logros académicos de Francia y Holanda con los de Estados Unidos y concluye que los mejores resultados de los países europeos están íntimamente relacionados con el hecho de que en ellos se hacen exámenes nacionales que afectan la evolución educacional de los alumnos y el prestigio de profesores y colegios.

padres en la definición del proyecto educativo de aquéllas y que recomienden líneas de acción para fortalecer áreas positivamente evaluadas y reformular aquellas que sean evaluadas en forma negativa. Los exámenes nacionales que definen los logros académicos de los establecimientos son una buena guía para evaluar al director de un establecimiento y al cuerpo docente del mismo. Por supuesto, avanzar en esta dirección supone darle al Consejo de Padres y, finalmente, al director del establecimiento la tutela de los salarios, incentivos y rotación de los profesores. En este sentido, las autoridades del gobierno central tienen el papel fundamental de transmitir claramente cuál es la naturaleza del contrato que esperan que se establezca entre los padres y los directivos de los establecimientos educacionales.

Alternativamente se puede pensar que los padres pueden delegar parte de su labor en fundaciones sin fines de lucro con interés en el campo educacional. Igual tendrán que ejercer algún grado de control sobre la fundación, pero la definición más específica del proyecto educativo quedará en manos de la institución delegada. Estos cambios no significan dejar fuera del proceso educativo a las municipalidades. Éstas pueden brindar apoyo a la educación comunal con proyectos que benefician a todos los establecimientos de su comuna en el espíritu de, por ejemplo, las concesiones de infraestructura no específica propuestas por Aedo y Soto (1998). Entre estos proyectos se cuentan bibliotecas de primer nivel, infraestructura deportiva, cursos de perfeccionamiento para los profesores, etc. Esta forma de participación les permite a los alcaldes y concejales evitar la discriminación en que, en la práctica, incurren en contra de los establecimientos particulares subvencionados. Esta situación es poco conveniente si se tiene en cuenta que los alcaldes se deben a toda la comunidad y no sólo a la parte que es afectada por la educación municipalizada.

V.3. Profesores: Exigencias, selección y remuneraciones

Los significativos aumentos salariales y la mayor estabilidad laboral en los establecimientos municipales no han tenido como contrapartida obligaciones claras para el profesorado. ¿Qué se espera de ellos? Uno esperaría que, por lo menos, se sometieran a una evaluación de desempeño más exigente y que una proporción creciente de los aumentos salariales se ligue a esta evaluación. De otro modo, los incrementos en remuneraciones no tendrán un efecto significativo en la calidad de la educación, al menos, en el corto y mediano plazo. Destaca, en este sentido, la subvención por desempeño de excelencia. Se echa de menos, sin embargo, que no sea ésta la forma principal de remunerar a los profesores y creemos que en este campo hay mucho por avanzar⁷⁶.

⁷⁶ Sobre este tema, véase la discusión en Rojas (1998).

Idealmente, la evaluación debe realizarse en cada establecimiento. Es su director el más indicado para llevar adelante este proceso. Sin embargo, en una etapa inicial, considerando las rigideces que introduce la educación municipalizada, parece indispensable una evaluación relativamente generalizada de desempeño para los profesores. Ésta no es una tarea fácil. Menos que las remuneraciones se fijen en función de estas evaluaciones. En el mediano plazo existe, sin embargo, otro mecanismo para afectar el desempeño de los profesores que debería ser menos resistido por los actuales docentes. Este mecanismo tiene que ver con la selección de profesores. Los aumentos salariales deberían incrementar y mejorar la disponibilidad de profesores potenciales. Por una parte, retiene a profesores que estaban pensando en partir y hace volver a profesores que se habían alejado de las aulas (Dolton y Van der Klauuw, 1996). Por otra, hace que los más jóvenes consideren la posibilidad de optar por esta carrera. Por supuesto, el aumento en la calidad educativa no es automático. De hecho, la evidencia sugiere que no hay ninguna correlación entre los salarios de los profesores y la calidad de los mismos⁷⁷. Para que ello ocurra, las escuelas deben poder elegir y retener a los mejores profesores (Ballou y Podgursky, 1995; Hanushek *et al.*, 1999). De ahí la conveniencia de instaurar un mecanismo de selección de profesores que permita ir incorporando a los mejores al proceso de enseñanza nacional. Este mecanismo se hace aún más imprescindible si tenemos en cuenta que ha resultado tremendamente complejo, por consideraciones políticas, evaluar a los profesores una vez que se encuentran “acogidos” al Estatuto Docente.

De nuevo, idealmente la selección debería ocurrir al nivel de cada establecimiento educacional. Pero ésta debe hacerse entre un grupo limitado de opciones. Las regulaciones establecen que la educación puede ser impartida sólo por personas que tengan el título de profesor. Incluso un profesor con título de básica no puede ejercer en la educación media. La habilidad académica general y el conocimiento de los temas enseñados por el profesor son factores importantes para predecir el rendimiento de los alumnos (Hanushek, 1971; Strauss y Sawyer, 1986; Bishop, 1996) y son mucho más importantes que un título particular. Parece razonable avanzar hacia un sistema de certificación que sólo establezca si una persona está capacitada para enseñar. Una vez obtenida esa certificación se está en condiciones de ejercer la docencia y se puede ingresar al mercado laboral de la educación. Que en la actualidad pareciera haber escasez de oferta de profesores en algunas áreas de la enseñanza no hace más que validar la necesidad de flexibilizar los requisitos para enseñar.

Aumentos adicionales de los salarios de los profesores deben evaluarse a la luz de estos cambios. En términos comparativos y respecto del PIB, las remuneraciones de los profesores en Chile no son especialmente bajas tal como lo muestra el Cuadro 16.

⁷⁷ Véase Ballou y Podgursky (1997).

CUADRO 16
 RAZÓN REMUNERACIONES DE PROFESORES SECUNDARIOS - PIB PER CÁPITA
 (1992)

	Mínimo	Máximo
Alemania	1,34	1,77
Italia	1,13	1,77
Japón	0,93	2,28
Reino Unido	1,01	2,40
Estados Unidos	0,94	1,60
Austria	1,02	2,35
Bélgica	0,99	1,72
Finlandia	1,39	1,77
Irlanda	1,43	2,63
Holanda	0,99	1,97
Nueva Zelandia	1,05	1,52
Noruega	0,98	1,20
Portugal	1,41	3,69
España	1,79	2,38
Chile*	1,10	2,86

* 1997.

Fuente: Rojas (1998), Cuadro 12.

La percepción de bajos sueldos que afecta a los profesores está influida por el hecho de que Chile tiene una estructura salarial en la que las profesiones universitarias se disparan. Así, en promedio, una persona con estudios universitarios en Chile gana cinco veces más que una persona con educación básica. En los países considerados en el Cuadro 16 esa relación raramente supera las dos veces. Los profesores tienen estudios universitarios y sus remuneraciones son, sin embargo, alrededor de tres veces la de una persona con educación básica. En muchos profesores, entonces, hay una sensación de estar en desventaja respecto de otras personas que han estudiado tanto como ellos.

Una revisión de la información de la encuesta CASEN 1999 revela que casi un 80% de los profesores tiene estudios universitarios completos (16 ó más años de educación). Pero también se desprende de esta encuesta que más de la mitad de los profesores tiene más de un ingreso. De este modo, el ingreso como profesor no refleja las verdaderas remuneraciones de estos profesionales. Aun así, queda la impresión de que los sueldos de los profesores con 16 ó más años de educación son más bajos que los de otros profesionales universitarios. En este sentido, llama la atención la baja variabilidad de sus remuneraciones, lo que nos habla de la poca consideración que tiene el desempeño para determinar sus remuneraciones⁷⁸.

⁷⁸ Cabe hacer notar que estas conclusiones no provienen de estudios econométricos sino sólo de agrupar en profesores y no profesores por sexo, educación y experiencia potencial.

V.4. Acentuar la información disponible para los padres

No cabe duda de que el sistema educacional chileno, tal como está organizado en la actualidad, requiere que los padres jueguen un papel activo cambiando a sus hijos e hijas si no están conformes con el rendimiento académico de la escuela. Para que esta situación ocurra se requiere que la información fluya en forma oportuna. Desde 1995, ésta ha mostrado un ostensible mejoramiento, aunque no hay evidencias de que los padres la estén recogiendo adecuadamente. Pero también es indispensable que las pruebas sean de calidad y que permitan una efectiva evaluación de los logros académicos. Las pruebas SIMCE que hoy se aplican dejan mucho que desear. Entre otros aspectos, son poco exigentes, hasta el punto en que la prueba de 8° básico tiene un nivel de preguntas que no supera el 5° básico, y son tremendamente desbalanceadas en términos del material que abordan⁷⁹. Se requieren, entonces, mejores pruebas que permitan una adecuada evaluación del desempeño de las distintas escuelas. Aquí se podría, tal vez, incentivar la aplicación de diferentes pruebas y obligar a los establecimientos a rendir una o más de ellas. También se podrían establecer o incentivar evaluaciones más integrales de los establecimientos por medio de verdaderas auditorías educacionales. Los alcaldes podrían, por ejemplo, contratar estas auditorías, ayudando de paso a los padres de su comuna a elegir establecimientos o exigir los cambios pertinentes en las escuelas a las que asisten sus hijos.

V.5. Redefinición del papel del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación sigue jugando un papel relevante en la agenda educacional del país. Si se quiere avanzar hacia una mayor autonomía de las escuelas, no cabe duda que debe moderar su activismo. En la actualidad, desde luego, se involucra en la provisión de una serie de insumos educativos como los textos escolares y, para un gran número de escuelas, de los planes y programas. Pero también a través de directivas y recomendaciones en áreas propias de la gestión educativa, como la disciplina, la relación directores-profesores y los criterios de repitencia, entre otros aspectos. No es fácil definir el papel del Ministerio en un contexto de autonomía de los distintos establecimientos educacionales del país. Desde luego, definir incentivos apropiados en función de objetivos nacionales es una tarea significativa. Parece oportuno, por otra parte, que se concentre en generar un marco que permita, por ejemplo, que haya suficientes textos escolares disponibles para las escuelas, pero que no se comprometa con sólo uno o dos de ellos⁸⁰. Además, el Ministerio de Educación, más que elaborar planes y programas,

⁷⁹ Para mayores detalles véase Eyzaguirre y Fontaine (1999).

⁸⁰ Sobre este punto véase Eyzaguirre y Fontaine, eds. (1997).

debiera garantizar que los distintos establecimientos puedan acceder a éstos creando, por ejemplo, un banco de proyectos educativos (Beyer y Cáceres, 1992). Esta posibilidad permite una competencia entre proyectos alternativos, otorgando a los colegios la posibilidad de elegir aquellos planes y programas que les resulten más apropiados.

El Ministerio de Educación, en un ambiente de mayor autonomía de los establecimientos educacionales, puede concentrarse en establecer estándares que deben cumplir en un determinado periodo, definiendo sanciones para aquellos que no los cumplan y premios para aquellos que los alcancen. La evidencia anecdótica sugiere que las escuelas en la actualidad no sienten la presión suficiente para elevar sus logros académicos. En parte, ello se explica porque a los padres les llega una información muy limitada sobre el rendimiento de las escuelas, información que por lo demás es relativa al desempeño de otros establecimientos y no al desempeño histórico de esas escuelas. Si, en cambio, a cada escuela se le definen estándares a alcanzar, la información respecto del cometido del establecimiento es mucho más fácil de procesar y pone una presión alta sobre directivos y profesores. Este proceso puede ser dirigido desde el Ministerio de Educación que, al no estar involucrado en la gestión educacional o defendiendo determinados proyectos educativos, se convierte en un árbitro adecuado. Los estándares apropiados para cada establecimiento deben ser definidos en función de criterios técnicos y, eventualmente, aprobados por la comunidad escolar. Lo importante es que los estándares sean altos y aseguren que los establecimientos se muevan hacia una educación de calidad. Si no se les exige a las escuelas, será imposible elevar el nivel educacional de nuestro país. Esta forma de hacerlo es transparente y precisa, sujeta a ser definida técnicamente.

V.6. ¿Qué hacer con la educación media?

La educación media se ofrece en Chile en dos modalidades: la educación científico-humanista y la técnico-profesional. Es aquí donde, tal vez, se notan con más fuerza los incentivos económicos. Mientras la subvención de la educación técnico-profesional estuvo por debajo del valor de la subvención a la educación científico-humanista, la importancia de la primera cayó desde un 30% en 1981 a un 17% en 1987. A partir de 1988, la subvención de la educación técnico-profesional se situó por encima de la subvención de la educación científico-humanista. Actualmente, y dependiendo de la modalidad, la primera subvención es entre un 11 y un 44% superior a la segunda. La matrícula en la educación técnico-profesional ha crecido desde ese 17% a un 44% en 1997. Estos cambios parecen ir más allá de eventuales cambios en la demanda y nos parecen sospechosos. Cabe preguntarse, entonces, qué estamos exigiendo de este tipo de educación. La respuesta no es clara. El mercado nos dice, en cambio, que en términos salariales no hay

mayores diferencias entre ambas modalidades de educación⁸¹. A esto se une el hecho de que, desde mediados de los 80, el retorno de la educación media respecto de la básica ha estado cayendo, al menos en el Gran Santiago (Beyer, 1999). Seguramente ayudará a revertir esta tendencia una mayor información sobre el desempeño de estos establecimientos. Sólo en años recientes esta modalidad de enseñanza ha ido adoptando pruebas nacionales que permiten apreciar el real nivel de sus escuelas.

V.7. Clarificar el financiamiento compartido

No cabe duda de que el financiamiento compartido es un tema polémico. Vastos sectores quieren terminar con esta modalidad. Es sabido que hay un riesgo de segregación social con esta modalidad de financiamiento. Pero a su favor juega el hecho de que en la actualidad hay una enorme brecha entre establecimientos pagados, a los que asiste una proporción pequeña de niños, y los colegios con financiamiento público. Nadie, sin embargo, parece dispuesto a terminar con la modalidad de educación privada. El financiamiento compartido posibilita, entre otros aspectos, acortar estas brechas entre los distintos tipos de educación, pero, más importante aún, permite que los padres que tienen una marcada preferencia por la educación de sus hijos gasten en ella acudiendo a establecimientos que les ofrecen mayores oportunidades. En muchos casos, esta alternativa ayuda a remediar carencias importantes y, generalmente, es menos onerosa que otras alternativas, como las clases particulares. Impedir el financiamiento compartido puede, en este sentido, ser injusto y a la larga puede convertirse en un factor de mayor desigualdad social. Las experiencias de los establecimientos con esta modalidad de financiamiento pueden producir, por lo demás, externalidades positivas sobre los demás establecimientos. Ello conduce a un aumento general en la calidad de la educación, lo que beneficiará a todos los niños y no sólo a los que acuden a escuelas con financiamiento compartido. El hecho de que poco más del 70% de los alumnos de educación particular subvencionada asista a establecimientos con financiamiento compartido habla de la disposición de los padres a contribuir a la educación de sus hijos. Ésta es una razón adicional para perfeccionarlos. El aumento sostenido de la matrícula de los establecimientos particulares, desde que se implementara esta modalidad de financiamiento, habla de que su aplicación no ha sido resistida por los padres. Por supuesto, puede haber casos de abuso del sistema, pero ellos no deben ser razón suficiente para ponerle trabas a su desarrollo. Siempre debe tenerse en mente que un énfasis demasiado marcado en la igualación de re-

⁸¹ Así se desprende de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 1994. El autor agrupó según sexo y experiencia aparente de 5 en 5 años y no obtuvo mayores diferencias en ingresos laborales promedio para cada uno de los grupos. Se compararon ingresos de trabajadores con educación técnico-profesional incompleta y educación científico-humanista incompleta, y trabajadores con ambos tipos de educación completa.

cursos en educación puede producir resultados contrarios a los esperados (Minter-Hoxby, 1998). De ahí que sea indispensable evaluar adecuadamente el camino a seguir en este campo. Las posibilidades teóricas de una mayor segregación social chocan con los beneficios que el financiamiento compartido puede significar para la educación chilena.

No parece políticamente sostenible, sin embargo, que estos beneficios se materialicen a costa de mantener en una educación más deficiente a los que no se pueden acoger al financiamiento compartido. La relación mayor gasto mejor educación es, sin embargo, muy difusa y, por lo tanto, no puede concluirse automáticamente que el mayor gasto por alumno que trae aparejado el financiamiento compartido se traduzca en mayores logros académicos y más aun cuando las cifras indican que, en promedio, las diferencias de gasto son poco significativas.

Pero este riesgo también se puede atenuar con políticas públicas concretas. Finalmente, el desafío es lograr una calidad alta de educación para los más pobres, lo cual no depende sólo de aspectos de financiamiento, y cuando esto sea lo que impide una educación de calidad, está la posibilidad de introducir medidas correctivas incentivando la segregación social. Una alternativa razonable sería una subvención escolar de valor más alto para los estudiantes pobres. Hay que ser cuidadoso en el diseño de este instrumento. Si éste se entrega, como ha ocurrido hasta ahora, con la subvención regular existe el riesgo de concentrar esos estudiantes en establecimientos “especializados”. La alternativa, aunque tenga costos administrativos más altos, es que efectivamente sea un bono endosable a la escuela que se asiste. Así, el alumno podría asistir, por ejemplo, a establecimientos con financiamiento compartido, lo que aseguraría una mayor diversidad del alumnado y menos segregación social.

VI. CONCLUSIONES

La educación en Chile fue provista históricamente por el Estado de una manera demasiado centralizada. Muchas de las deficiencias en la calidad de la educación reveladas en los indicadores de eficiencia interna del sistema y en algunos estudios internacionales comparativos pueden atribuirse al llamado “Estado docente”. De hecho, la educación municipal, importante en los inicios de la República, fue desapareciendo con el tiempo y terminó cediendo a los avances de la educación fiscal. La educación privada gratuita, de gran importancia en Chile desde los tiempos de la Colonia, resistió los embates del Estado docente estoicamente, aunque hacia principios de la década 1970 se encontraba debilitada como consecuencia de los aportes cada vez más exiguos que recibía del Estado chileno. La escasa masificación de la educación chilena hasta bien entrado el presente siglo había hecho de la cobertura educacional el principal desafío en este ámbito. La pregunta de cómo debía organizarse la educación no parecía, en dicho contexto, demasiado relevante. En el último cuarto de siglo, sin embargo, y como consecuencia de la rápida masificación de la educación básica y media, ha quedado en evi-

dencia que la educación chilena tiene un nuevo desafío: lograr una educación de calidad.

Las reformas de los 80 tenían entre sus principales objetivos promover, entre los establecimientos educacionales, la competencia para captar alumnos. Ello se lograba al modificar la forma de asignación de los recursos, los que a partir de 1981 comenzaron a llegar a las escuelas en función de la matrícula de los establecimientos educacionales. Se estimaba que las escuelas que ofreciesen una mejor calidad de la educación se beneficiarían de una mayor demanda. Sin embargo, como hemos descrito en las páginas precedentes, esta competencia ha estado severamente restringida desde los mismos inicios del sistema. Si bien estos cambios buscaban mejorar la calidad de la educación, no hubo a la vez una determinación específica de qué era lo que se quería reforzar. Las escuelas podían perder a sus alumnos, pero no era muy claro que ello se vinculase a los bajos logros académicos de estos estudiantes. Los padres no contaban con un sistema de información que les transmitiera lo bien o lo mal que lo hacía el establecimiento de sus hijos, menos aún en las dimensiones que las autoridades educacionales estimaban importantes. Las decisiones de los padres, entonces, podían responder a otros criterios, algo perfectamente legítimo en la medida en que no se confunda con rendimiento académico. Una manera de evitar estas confusiones es contar con una prueba que evalúe al establecimiento y que sea adecuadamente conocida por los padres. Esta prueba viene implementándose desde 1988, pero es de conocimiento público sólo desde 1995.

Las reformas de los 90 significaron avances y retrocesos en el marco de la nueva organización de la educación que se instaurara en los 80. La promulgación del Estatuto Docente les quitó autonomía a los establecimientos educacionales municipales. Casi el 60% de los niños chilenos asisten a estos establecimientos y para ellos este cuerpo legal puede resultar un gran retroceso. Eventualmente, podrán trasladarse a un establecimiento privado, pero la oferta educacional privada se distribuye en forma muy desigual, por lo que no siempre es una opción. Para avanzar hacia una educación de mayor calidad parece razonable potenciar la competencia entre establecimientos. Para ello se debe asegurar que los padres tengan acceso a la información relevante, lo que pasa por perfeccionar las pruebas nacionales de educación y eventualmente incorporar auditorías educacionales. Un paso central supone entregar mayor autonomía a los establecimientos educacionales, en especial a los municipales. Una alternativa razonable podría ser el traspaso de estos establecimientos a los padres o a instituciones sin fines de lucro con reconocido interés en la educación.

Las reformas educacionales chilenas de las últimas dos décadas sugieren que no es fácil elevar la calidad de la educación. La importancia de evaluar cuidadosamente las decisiones que se toman en este campo es un requisito indispensable para avanzar en este objetivo. Más aún cuando en los próximos años los recursos en educación se irán elevando seguramente a ritmos parecidos a los de la última década. Si no somos cuidadosos perderemos la oportunidad de reducir las enormes desigualdades de ingreso que experimenta nuestro país.

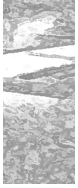
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, Cristián, 1996, "Calidad de la Educación y Elementos de Mercado", en ENERSIS editores, *Educación en Chile: Un Desafío de Calidad*, Santiago, pp. 57-130.
- y Larrañaga, Osvaldo, 1994, "Educación Privada *versus* Pública en Chile: Calidad y Sesgo de Selección", mimeo, Ilades-Georgetown University.
- y Soto, Raimundo, 1998, "Concesiones de Administración e Infraestructura en Educación", en ENERSIS, eds., *Diagnósticos y Propuestas para Mejorar la Calidad de la Educación en Chile*, Santiago, pp. 41-96.
- Arellano, José Pablo, 1985, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago: CIEPLAN.
- Arriagada, Patricio, 1989, *Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960/1988*, Santiago: FLACSO.
- Ballou, Dale y Podgursky, Michael, 1995, "Recruiting Smarter Teachers", *Journal of Human Resources*, primavera, Vol. 30, N° 2, pp. 326-338.
- 1997, *Teacher Pay and Teacher Quality*, Missouri: W. E. Upjohn Institute.
- Beyer, Harald, 1997, "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos*, 65 (verano), pp. 5-58.
- , 1998, "Retornos a la educación y distribución del ingreso", mimeo, Centro de Estudios Públicos.
- , 1999, "Una mirada a las nuevas cifras de ingreso, consumo y desigualdad", *Serie Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, 212, junio.
- y Cáceres, Eugenio, 1992, "Una Propuesta para el Debate Educacional", *Serie Puntos de Referencia*, 96, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Bishop, John, 1996, "Signaling, Incentives, and School Organization in France, The Netherlands, Britain and the United States", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 111-145.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza, 1999, "Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997", *Documento de Trabajo* N° 163, Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto.
- Brunner, José Joaquín y otros, 1994, *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Campos Harriet, Fernando, 1960, *Desarrollo educacional 1810-1960*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Card, David y Krueger, Alan, 1992, "Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States", *Journal of Political Economy*, febrero, pp. 1-40.
- Castañeda, Tarcisio, 1993, *Para combatir la pobreza*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Cortázar, René y Marshall, Jorge, 1980, "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Estudios CIEPLAN*, noviembre, pp. 159-201.

- Cox, Cristián y Jara, Cecilia, 1989, *Datos básicos para la educación de políticas de educación (1970-1988)*, Santiago: CIDE y FLACSO.
- Dolton, Peter y van der Klauuw, Wilbert, 1996, "Teacher Salaries and Teacher Retention", en William Baumol y William Becker, eds., *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*, Cambridge, Mass.: The MIT Press y Russell Sage Foundation, pp. 239-272.
- Empresas CB (1998). V. nota 5, p. 4, nota 10, p. 5.
- Epple, D. y R. Romano, 1998, "Competition between private and public schools; vouchers and peer-group effects", *The American Economic Review*, marzo, vol. 88 N° 1, pp. 33-61.
- Espínola, Viola; Chaparro, Mónica y Lazcano, Lidia, 1997, "Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización", *Estudios Sociales*, N° 91, trimestre 1, pp. 127-167.
- Eyzaguirre, Bárbara, 1998a, "Políticas Educativas Comparadas", *Serie Documentos de Trabajo*, 288, Centro de Estudios Públicos, noviembre.
- , 1998b, "Revisión de Currículos de Geografía Nacionales y Extranjeros", *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, 286, septiembre.
- y Fontaine, Loreto, editoras, 1997, *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- y Fontaine, Loreto, 1999, "¿Qué nos dice el SIMCE de 8° básico? Análisis y perspectivas", *Serie Documentos de Trabajo*, 294, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Fama, Eugene y Jensen, Michael, 1983, "The Structure of Ownership", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI, N° 2, octubre.
- Fernández, R. y R. Rogerson, 1998, "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-finance reforms", *The American Economic Review*, septiembre, vol. 88, N° 4, pp. 813-833.
- Fontaine, Loreto, 1998, "La Asignatura de Lenguaje Vista en Programas Escolares Extranjeros Estatales y Privados", Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, 285, septiembre.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press, cap. 6.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Jara, Cecilia, 1994, "El Programa de las 900 Escuelas", en Marcela Gajardo, ed., *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*, Santiago: Agencia de Cooperación Internacional de Chile, pp. 39-72.
- González, Pablo, 1998, "Financiamiento de la Educación en Chile", en PREAL-UNESCO, *El Financiamiento de la Educación en América Latina*, pp. 161-187.
- Hannaway, Jane, 1996, "Management Decentralization and Performance-Based Incentives: Theoretical Considerations for Schools", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 97-110.
- Hanushek, Eric, 1971, "Teacher characteristics and gains in student achievement: Estimation using micro-data", *American Economic Review*, Vol. 61, N° 2, pp. 280-288.
- 1996, "Measuring Investment in Education", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, N° 4, otoño, pp. 9-30.
- et al. 1994, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Hanuskek *et al.* (1999). V. p. 56.
- Kain, J. y S. Rivkin, 1996, “Do higher salaries buy better teachers?”, *Working Paper Series*, NBER, N° 7082, abril.
- Haveman, Robert y Wolfe, Barbara, (1995), “The Determinants of Children’s Attainments: A Review of Methods and Findings”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XXXIII, N° 4, pp. 1829-1878.
- Hoxby, Caroline M., 1998, “All school finance equalizations are not created equal”, *Working Paper Series*, NBER, N° 6792, noviembre.
- Jofré, Gerardo, 1988, “Subvenciones en educación”, *Estudios Públicos*, N° 32 (primavera), pp. 193-237.
- Labarca, Amanda, 1939, *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago: Publicaciones de la Universidad de Chile.
- Larrañaga, Osvaldo, 1994, “Reformas de la educación: Una tarea urgente”, en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- 1995, “Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica”, *Estudios Públicos*, 60 (primavera), pp. 243-286.
- Lehmann, Carla, 1994, “Hacia una educación de calidad”, en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- y Hinzpeter, Ximena, 1997, “Opinión Pública y Educación en Chile: Preferencias y Disposiciones”, Santiago: Centro de Estudios Públicos, *Serie Puntos de Referencia*, 183, julio.
- Lockheed, Marlaine y Verspoor, Adriaan, 1991, *Improving primary education in developing countries*, Oxford: Oxford University Press, publicado para el Banco Mundial.
- Mac Donald, Heather, 1998, “Why Johnny’s Teacher Can’t Teach”, *City Journal*, primavera, pp. 14-26.
- Maddison, Angus, 1989, *The World Economy in the 20th Century*, OECD: Development Centre Studies.
- Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar, 1998, “Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena”, Serie Economía, N° 36, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), 1981, *Informe social año 1980*, Santiago, junio.
- 1982, *Informe social año 1981*, Santiago, junio.
- 1987, *Informe social año 1986*, Santiago, mayo.
- Ortega, Leoncio, 1988, “Reforma agraria y estructura de la propiedad agrícola”, *Estudios Públicos*, 32 (primavera), pp. 159-192.
- Parry, T., 1997, “Theory meets reality in the Education voucher debate: Some evidence from Chile”, *Education Economics*, vol 5, N° 3, diciembre, pp. 307-331.
- Pozo, José Miguel, 1989/1990, “El Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912 en la perspectiva de la evolución de la educación chilena”, *Dimensión Histórica de Chile*, N° 6/7, pp. 13-32.
- Prieto, Alfredo, 1983, *La modernización educacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), 1984, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Santiago: PIIE, 2 vols.
- Quiroz, Jorge y Chumacero, Rómulo, 1997, "El costo de la educación particular subvencionada en Chile", *Estudios Públicos*, 67 (invierno), pp. 227-251.
- Ramos, Joseph, 1996, "Poverty and Inequality in Latin America: A Neostructural Perspective", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 38, N° 2/3 (verano/otoño), pp. 141-155.
- Rojas, Patricio, 1998, "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos*, 71 (invierno), pp. 121-75.
- Shanker, A., 1994, "Where we stand: The Chicago Reform", *The New York Times*, 3 de enero, p. E7.
- Strauss, R. P y Sawyer, E. A., 1986, "Some new evidence on teacher and student competencies", *Economics of Education Review*, Vol. 5, N° 1, pp. 41-48.
- Summers, Robert y Heston, Alan, "The Penn World Table (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2.
- Vial, Gonzalo, 1981, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago: Editorial Santillana, Vol. 1, Tomo 1. ●



ANEXO

Memorándum Sobre la Economía Chilena

ARNOLD HARBERGER



ARNOLD C. HARBERGER. Profesor de Economía, Universidad de California, Los Ángeles (UCLA) y Profesor Emérito, Universidad de Chicago. Director del Consejo Asesor del Institute for Policy Reform, Washington DC.

Este es el comienzo de un reportaje informal acerca de algunas de mis actividades e impresiones en Chile. Está dirigido principalmente a mis colegas y amigos de la Universidad de Chicago, y puede considerarse como la carta que me habría gustado escribirle a cada uno de ellos durante mi estadía aquí. Lo más probable es que sea poco hilada, ya que la estaré escribiendo en mis ratos libres, empezando hoy día (17 de agosto), y la continuaré durante casi un mes.

Mi primera impresión al llegar a Santiago después de un año de ausencia estaba prevista; durante este período, la inflación de 100% al año que caracterizaba esta economía en los años anteriores se había detenido (o por lo menos se había reducido el ritmo en forma considerable). El complicado sistema de cambios internacionales (los que el año pasado iban de 110 a 625 pesos por dólar, dependiendo de la categoría de las importaciones o exportaciones), se había reemplazado, en esencia, por un solo tipo de cambio. (En efecto, hay un cambio de alrededor de 500 pesos por dólar para la mayoría de las transacciones y un mercado negro con un tipo de cambio de alrededor de 520 pesos (por lo que la diferencia es muy pequeña). A sólo 4 ó 5 artículos —azúcar, té, parafina, yerba mate y tal vez otro— se les aplica un tipo de cambio preferencial de 300 pesos por dólar, y los importadores de estos artículos tienen que comprar sus dólares siguiendo los cauces normales y, después de esto, solicitar al gobierno un subsidio por la diferencia entre el tipo de cambio 300 y el que efectivamente pagaron, lo que tiene la ventaja de mantener el subsidio como una cosa evidente.

Sería completamente erróneo, sin embargo, pensar que aquí rige algo semejante a un comercio libre. Los tipos de cambio libre y el comercio libre son dos cosas bastante diferentes. Mi Ford del 1950, que vale más o menos 500 dólares en Chicago, podría venderse por más o menos 1.600 dólares aquí. Un buen refrigerador norteamericano con un compartimiento congelador, por ejemplo, que en los EE. UU. vale aproximadamente 250 dólares, costaría aquí cerca de 1.000 dólares, y los aparatos de radio tienen más o menos 2,5 a 3 veces el precio que tienen en los EE. UU. Esto es consecuencia, en parte, de los derechos aduaneros y en parte de las francas prohibiciones para importar estos bienes u otros similares. Se oye decir que la situación ha mejorado respecto de otros bienes importados desde que Arica (en el extremo norte) y Punta Arenas (en el extremo sur) se hicieron puertos libres. Ha habido un comercio de contrabando bastante activo de bienes fácilmente transportables entre Arica y Santiago, hacia donde el transporte camionero es más fácil que hacia Punta Arenas. Sin embargo, es claro, por lo que muestran las relaciones de precios, que el contrabando es algo reducido en comparación con el mercado total.

Otra manera interesante de interpretar los precios relativamente altos de los bienes durables es la muy baja tasa de depreciación. Un buen auto americano de 1941 se vendería aun por US\$ 900, y uno de modelo 1928 puede tener un precio de US\$ 300 ó más. En los EE. UU. la mayoría de los autos tan viejos como éstos se habrían descujaringado y vendido como fierro viejo. Uno ve aquí una verdadera posibilidad de esta economía para capitalizar las diferencias en las tasas de

depreciación importando bienes durables servibles desde los EE. UU. a un precio muy bajo en dólares. Me dio mucho gusto oír que el nuevo sistema de impuestos tiene tarifas graduadas para la importación de automóviles, dependiendo éstas de su costo, pero me impresionó sobremanera cuando se me dijo que este sistema se aplicaba sólo a los autos nuevos y que la importación de autos usados efectivamente aún estaba prohibida por una cláusula que basa el impuesto en el precio del auto cuando era nuevo.

Al sobreprecio de los bienes durables corresponde un precio artificialmente bajo de bienes subsidiados —todos componentes básicos del estándar de vida. Pero la importancia actual de los subsidios es pequeña comparada con años anteriores. Por un largo tiempo Chile ha importado trigo de la Argentina, a un precio tan bajo que la producción de trigo en Chile fue prácticamente sofocada. Lo mismo es cierto respecto de la carne, aunque en menor grado. Con la amalgamación y la liberación de los tipos de cambio, mucha gente se sorprendió al descubrir que la producción local estaba ahora en condiciones de competir con la producción argentina, ya que, por la larga experiencia de importaciones subsidiadas se tenía antes la impresión de que los productos argentinos eran realmente más baratos que los chilenos.

Todos los viajeros que vienen a un país de bajos ingresos se sorprenden de los precios de los servicios, y yo no fui una excepción. He pagado tan poco como 15 centavos por un corte de pelo (en los EE. UU. cuesta US\$ 1,25), y el precio de las carreras de taxi, a pesar del alto costo de los autos, es de alrededor de 20 centavos la milla, la mitad o menos de lo que cuesta en los EE. UU. Las comidas en los restaurantes son algo más baratas que en los EE.UU., pero algo menos que lo que uno esperaría. Un buen almuerzo con una media botella de vino es probable que cueste alrededor de US\$ 1,25, y una buena comida llega a US\$ 2,00. En parte esto se explica por el hecho de haber muchos mozos y sirvientes. Por lo tanto uno adquiere mejor servicio que por una comida más barata. Uno puede fácilmente adquirir los servicios de una empleada o una mujer para que le haga el aseo por un dólar al día —y esto es aún un poco alto. (En las grandes ciudades del norte de los EE. UU. el sueldo por hora de las empleadas domésticas es de US\$ 1,00.)

Los impuestos son bastante distintos que en EE. UU. Buenos licores locales (brandy, pisco, gin, etc.) cuestan alrededor de un dólar la botella, más o menos un tercio del precio que en los EE.UU., y uno puede adquirir licores bastante adecuados por 40 centavos la botella. Los cigarrillos tienen precios que van desde 5 ¢ hasta 20 ¢ por cajetilla, comparados con 25 ¢ en los EE.UU., pero los de acá también son productos locales.

Son los bienes durables los que se consideran como vicios aquí. Una ganga notable es el servicio telefónico. Si es que tiene la suerte de conseguir un teléfono, usted paga alrededor de US\$ 2,00 al mes por servicio ilimitado, y en los teléfonos públicos es de 1¢ por llamada. En los EE.UU. el costo mensual de un teléfono sería de alrededor de US\$ 6,00 y cada llamada desde un teléfono público cuesta

10 ¢. Estas tarifas son totalmente irreales: reflejan un retraso por parte de las autoridades reguladoras de tarifas respecto de la inflación y representan una verdadera expropiación para los inversionistas en la industria telefónica. Esta última tiene muy poco incentivo para expandirse, haciéndolo sólo bajo amenazas de una mayor intervención por parte del gobierno. Como resultado, es común oír decir que una persona no se compra una casa, sino que un teléfono con una casa construida alrededor.

Los pasajes de ferrocarril también son muy baratos, pero la mayoría del servicio del ferrocarril está en manos del Estado, así que no se perjudican los bienes privados. En cambio uno observa un continuo déficit en el presupuesto de los FF.CC., que refleja la imposibilidad de cubrir sólo los costos de operación con las tarifas vigentes. El equipo de los ferrocarriles es, en su mayoría, antiguo. He oído un argumento bastante interesante para justificar el subsidio del transporte, a saber, que crea un sentido de cohesión dentro del país; pero es difícil justificar a base de esto las tarifas de las micros [buses urbanos] y los trolleys de 2¢ y 3¢ el recorrido, comparadas con 15¢ a 20¢ en los EE.UU. El servicio de buses es bastante bueno, con muchas máquinas modernas que fluctúan entre modelos nuevos y de 15 años de edad. En las horas de aglomeración es muy difícil tomar un bus, y aun la mitad de aquellos pasajeros con suerte tiene que viajar de pie. Existen, sin embargo, pequeños buses privados que cobran tarifas más altas —4 ó 5¢— que capitalizan a base de la aglomeración de los pasajeros en las horas de apuro.

Al hablar de las horas de aglomeración me viene a la mente la curiosa organización del día de trabajo. La gente llega a trabajar entre las 8 y las 9 de la mañana, pero almuerzan desde la una hasta casi las cuatro. Como resultado, los negocios se mantienen activos hasta las 7 u 8 de la noche. La mayoría de la gente almuerza, lo que crea un problema al transporte municipal entre la 1 y las 4 de la tarde. Se come a las nueve como mínimo. Una vez, hace unos años, se hizo el intento de adaptarse a los horarios de los EE. UU., pero hubo que abandonarlo debido, en parte, a que la gente en realidad prefiere el horario antiguo y, en parte, a que las facilidades para almorzar en restaurantes del centro no son adecuadas para abastecer al gran número de personas que a esa hora demandan servicio. (El sistema se abandonó, en general, mucho antes que aparecieran las nuevas facilidades de atención en los restaurantes.) Algunas empresas y organismos de gobierno mantuvieron el sistema americano y, en estos casos, ha sido común que los empleados realizaran otros trabajos entre las 3 ó 4 a 7 u 8 P.M. Los entretenimientos ordinarios y vida cultural (conciertos, comedias, etc.), que en los EE.UU. se llevan a efecto después de comida, se efectúan en Chile entre las 7 y las 9 P.M. Los teatros venden asientos reservados para las funciones —un precio alto es de 25¢ la entrada. Los precios en los cines varían con la hora del día. La mayoría de las películas son norteamericanas o inglesas, con subtítulos en castellano. No hay una compañía local productora de películas, pero se importan películas en castellano desde Argentina y México.

El nivel de vida cultural es alto. Siempre hay media docena o más de obras de teatro representándose, y por lo menos un concierto, ballet o recital en el día. Las entradas para funciones de artistas locales son baratas (US\$ 1,00 más o menos por un buen asiento), pero las funciones con artistas extranjeros son frecuentemente bastante caras (US\$ 5 por un buen asiento). No hay televisión, pero sí por lo menos 10 emisoras de radio locales, que proveen un más que amplio programa de propaganda, pero también una cantidad bastante apropiada de buena música, tanto popular como clásica, extranjera como local.

La primera cosa que traté de hacer al llegar fue hacerme una idea del mercado de trabajo local. El grado que alcanzan las diversas formas de protección que aquí se entregan se puede justificar, si es que se puede, sólo asumiendo que los recursos son bastante inmóviles entre las industrias, de manera que la protección funciona como un plan de traslado de ingresos. Mi idea era que las estadísticas mostrarían que los salarios para un tipo dado de trabajo serían los mismos entre industrias y que se mantenían más o menos iguales por un largo tiempo, a pesar de los grandes cambios en la composición industrial del trabajo. La hipótesis alternativa que tenía en mente era una clara tendencia por parte de las industrias crecientes a verse obligadas a aumentar los salarios reales con el objeto de atraer nueva fuerza de trabajo. Ninguna de las hipótesis se cumplieron muy bien. A través del tiempo, los salarios relativos en una industria cualquiera dada variaron en un rango de entre 30% a 50%, pero estas variaciones en salarios relativos no tenían correspondencia con las variaciones en el empleo relativo. Algunas veces hubo una tendencia en los salarios relativos, explicable por la creciente mecanización, pero con bastante frecuencia las variaciones en salarios reales fueron grandes y erráticas, reflejando Dios sabe qué.

Traté de tomar en cuenta: a) las regiones, y b) proporción de mujeres. El ajuste regional se consiguió al reducir el área investigada a sólo Valparaíso y Santiago, y dentro de esta región se hizo un intento de ajustar los salarios relativos de una serie de industrias a sus respectivas proporciones de mujeres. El ajuste que relacionaba estas dos variables fue de signo negativo en todos los años examinados, pero resulta terriblemente malo. El problema de explicar las diferencias de salarios entre las industrias y las variaciones a través del tiempo en los salarios relativos pagados por cualquier industria dada, se mantenía. Parte de esta diferencia puede deberse a diferencias de habilidad. En las estadísticas que existen, la única clasificación de habilidad que hay es la de empleados y obreros, y los empleados son los trabajadores de cuello blanco. Mis datos se redujeron exclusivamente a obreros, pero no pude hacer una clasificación mayor de habilidades. Parte de las diferencias se deben también, indudablemente, a diferencias en los métodos de contabilidad de las industrias. Con métodos de contabilidad quiero decir las diferencias entre las cuentas con que se llevan los pagos de salarios. Los datos que tenemos provienen de los pagos de seguridad social, y éstos están relacionados con salarios monetarios nominales. Además, hay una serie de beneficios disimulados, que van desde bonificaciones de pascua hasta casa gratis; estos beneficios

varían considerablemente de industria a industria. Por ejemplo, en la región de Concepción, la fundición de acero paga a un obrero común un salario en dinero cercano a los US\$ 60 al mes, y vende casas a sus obreros en condiciones razonablemente favorables, aunque no con la ayuda de un subsidio; los trabajadores pagan el gas, electricidad, combustible, reparaciones, etc. En la misma región, una de las minas de carbón —Lota— paga un salario en dinero de más o menos 30 dólares al mes por el trabajo común, pero provee a sus trabajadores de casa gratis, electricidad, combustible, etc. Otro efecto de esta dificultad emerge de las cifras de salarios reales publicadas. El índice oficial de salarios reales se basa en el año 1937, y llegó a 207 en 1950, pero disminuyó a 140 en diciembre de 1953. Al conversar aquí con la gente hay acuerdo unánime en que esta baja de 1950-1953 es en gran parte ficticia; se dice que un aumento en las políticas de seguridad social en 1951 tuvo como resultado que una mayor proporción del salario total cayera bajo la clasificación de salario en especies, que no son parte de la base sobre la cual se computan las contribuciones para la seguridad social.

Esta experiencia me lleva a recomendar que un proyecto que valdría la pena ejecutar sería el de hacer un esfuerzo para obtener series de tiempo de salarios reales por industrias, en que salario se define como el pago total en vez de salarios nominales pagados. Aquí es posible conseguir una muestra bastante buena de empresas con relativamente poco esfuerzo. Sospecho que una serie de índices bastante buenos de salarios reales en, digamos, diez industrias diferentes podría hacerse desde más o menos el año 1930. Incidentalmente, toda la evidencia informal que me ha sido posible acumular, preguntando a las fábricas el salario que de hecho pagan por distintos tipos de trabajo y qué beneficios ocultos se ofrecen, me lleva a creer que el mercado de trabajo funciona bastante bien aquí y que las variaciones entre los salarios nominales pagados, que se revela en las estadísticas que he examinado, reflejan en gran parte diferentes beneficios ocultos (no monetarios directos). Hay, sin embargo, algunas cosas raras en el mercado de trabajo. Por ejemplo, las minas de cobre americanas pagan salarios mucho más altos que cualquier otra industria, y la industria del acero paga salarios algo mayores que los de otras industrias. En el caso del acero, hay 2.500 solicitudes para trabajar en el momento, en comparación con una capacidad de trabajo de 5.000 hombres. Es probable que las compañías de acero puedan elegir entre sus solicitudes a los trabajadores cuya eficiencia justifique su salario superior. Sin embargo, la gente del acero me dijo que su equipo de trabajadores no es de una calidad, en promedio, tan alta como la de los recién llegados —muchos de los trabajadores actuales son lastres del período cuando la industria estaba recién empezando. El caso del cobre encierra relaciones políticas entre el gobierno y las compañías. Me sorprendió, por ejemplo, al hacer una visita a una nueva mina en el área de Santiago, encontrarme con que la operación planeada era de gran ahorro de mano de obra. Pregunté: ‘¿Por qué ahorrar mano de obra cuando ésta es tan barata?’ El gerente me contestó que las ‘molestias’ aumentaban con la fuerza de trabajo, significando esto: huelgas, presiones enormes que alcanzan importancia política, etc. Las compañías de cobre

prefieren pagar salarios más altos que el promedio y conducir las operaciones productivas con menos mano de obra y más capital que lo que económicamente parece estar bien, con el objeto de evitar conflictos de trabajo periódicos y costosos.

Creí, por un tiempo, que el sistema de seguridad social podría ser un impedimento serio de la movilidad de la mano de obra. Pero ahora he llegado a creer que no lo es. El sistema de seguro social empezó alrededor de 1924, con más o menos un 10% de contribución de los salarios brutos, y se ha expandido hasta el punto que ahora toma entre 1/4 a 1/2 del salario bruto de los trabajadores. Los beneficios incluyen seguros de vida, retiro, médico y facilidades de crédito para los trabajadores. Por un largo tiempo el beneficio principal fue la facilidad de crédito, ya que un préstamo hipotecario a largo plazo constituía casi un regalo. Estos préstamos fueron —y aún son— racionados, en parte en base a la necesidad objetiva, número de hijos, etc., y en parte en base al tiempo de afiliación. Este último requisito puede ser impedimento a la movilidad de la mano de obra, debido a que los trabajadores se afilian, según el giro de la empresa, a alguna de las diferentes cajas (bancarias, de empleados fiscales, empleados particulares, militares, carabineros, etc.). Aunque un trabajador que cambia su lugar de trabajo y su caja puede transferir sus fondos acumulados, derechos médicos, etc., no puede transferir su antigüedad en la lista de prioridades de solicitudes para préstamos hipotecarios. La gravedad de este impedimento está limitada por el amplio respaldo de las cajas. La mayoría de los empleados de la industria privada, por ejemplo, está en una sola caja, y pueden moverse lo que quieran dentro del sector privado sin pérdidas.

Actualmente el beneficio de retiro es mayor que lo que era en el pasado, debido a la introducción de un plan con escalas en la estructura de beneficios de retiro. Donde previamente el beneficio de retiro de un trabajador se basaba en sus contribuciones pasadas, calculado a base de pesos en pérdida constante de valor real, los beneficios distribuidos en cualquier año dado representan ahora una división de las contribuciones actualmente recolectadas de los miembros de la caja.

El mercado de capitales es aquí bastante desarrollado, por lo menos a los ojos de uno que ha oído lamentos por la ausencia de mercados de capital en los países 'subdesarrollados'. El mercado de valores tiene transacciones diarias de más de 300 diferentes emisiones de acciones y bonos y las transacciones son bastante activas. En 1955, por ejemplo, el total de transacciones en la Bolsa fue alrededor de 50 mil millones de pesos (más de US\$ 100 millones de dólares). Mi estimación aproximada del valor de las transacciones de un día en la Bolsa de Nueva York es más o menos la misma, y la economía de los EE. UU. es por lo menos cien veces mayor, en términos de ingresos generados, que la economía chilena, de manera que Chile tiene, en relación a su ingreso nacional, algo que se acerca a la mitad del mercado de capital de los EE. UU.

Sin embargo, hay imperfecciones en el mercado de capital, las que hacen parecer muy pequeñas las de los EE. UU. A través de los años de inflación cons-

tante, la tasa de interés cobrada por los bancos fue controlada y los beneficiarios de estos préstamos recibieron, en términos reales, un subsidio de distintas magnitudes. A pesar del hecho de que la mantención de tasas de interés bajas afectó al Banco Central, el que soportó la inflación mediante el siempre creciente redescuento, la demanda de préstamos a estas tasas excedieron en mucho a la oferta. Surgió una especie de mercado libre de crédito, en el cual los solicitantes necesitados podían obtener fondos fuera del cauce normal de los bancos. No tenemos aún ninguna estimación respecto a la magnitud de este mercado libre, ni tampoco hemos tratado de indagar todos los canales a través de los cuales puede haber funcionado (éste sería un buen tema para investigar). Sin embargo, hemos tratado de obtener un indicio de las tasas de interés del mercado libre de dos maneras*:

Primero tomamos las diferencias entre los precios corrientes y los futuros en el mercado de valores. Los precios futuros en cualquier tiempo se cotizan sólo para dos fechas —digamos octubre 1 y octubre 22. Estas fechas están repartidas por el calendario más o menos a unos 22 días de diferencia. La fecha más cercana se llama Mala y la siguiente se llama Próxima. Por lo tanto, en general, la próxima se encuentra a 33 días de distancia. La diferencia entre el precio de hoy y el precio de la próxima refleja el juicio del mercado del costo de tener dinero en vez de acciones o valores. Cuando uno compra a la próxima, uno no paga al momento, pero debe depositar en vez algunos valores como garantía de pago. Por lo tanto, una persona o firma con una cartera amplia de valores puede efectivamente conseguir dinero en calidad de 'préstamos' por el hecho de vender algunas de sus acciones, comprándolas nuevamente a la próxima, siempre que las acciones restantes sean suficientes para cubrir la garantía necesaria. Aunque esta transacción no se hace generalmente, la tasa de interés implícita en los precios del mercado no puede ser muy distinta de la tasa de interés en el mercado libre. Hemos estado confeccionando, de acuerdo con esto, una serie de tasas de interés en el mercado de valores basada en estas diferencias. Es una serie mensual basada en los datos de la semana de cada mes que incluye el día 15. Para cada día de esa semana y para alrededor de 10 acciones que se transan activamente, se encuentra la mediana del precio y la mediana del precio de la próxima (de hecho, se estima después de estudiar los precios a los cuales se transaron durante el día). Esto lo hacemos para ahorrar tiempo, ya que sería muy pesado calcular una medida diaria precisa de datos en que figura cada transacción separada. Los márgenes de transacciones de un valor dado dentro de un día dado son muy pequeños. Entonces, de cada uno de los valores se encuentra la mediana de los precios corrientes y la mediana de los precios para la próxima, y luego se calcula la razón entre el precio medio de la próxima y el precio mediano corriente. La mediana de estas razones se usa para calcular la tasa de interés que llamamos tasa de interés

* N. del E.: No se pudieron conseguir las tablas que acompañaban la descripción que sigue. Se decidió, sin embargo, no excluir del documento esta sección descriptiva porque pensamos que ella revela la forma en que había que hacer economía en esa época.

implícita del mercado de valores, y después se convierte esta tasa de interés a una base de 30 días.

Espero que estos datos sean de utilidad para estudios en los que se requieren las tasas de interés en el mercado libre, y también para probar las hipótesis acerca de cómo se forman las expectativas de inflación. No hemos hecho ningún esfuerzo serio en el sentido de analizar la tasa de interés del mercado de valores como un indicador del ritmo futuro de inflación, pero una comparación ligera entre la tasa de interés y la serie de cambios en los precios al por mayor y los cambios en los precios en el mercado de valores revela que las predicciones obtenidas de las tasas de interés están lejos de ser perfectas. No he intentado ajustar una función de expectativas del tipo de Friedman a estos datos, pero su aplicación está naturalmente sugerida.

Un aspecto desventajoso de la tasa de interés del mercado de valores como un pronosticador de la inflación es que se trata de tasa de muy corto plazo. Ya que hay un mercado libre de bonos, existe evidentemente una posibilidad de obtener las expectativas a largo plazo del mercado respecto a la inflación a base de las cotizaciones de los bonos. Mi idea original fue calcular, para cada mes o trimestre, tablas de tasas de interés a través de los distintos plazos reflejados en el mercado de bonos. Esto se basaría, por supuesto, en los precios de los bonos de distinto plazo. Desgraciadamente no hay cotizaciones separadas para bonos de distinto vencimiento. La dificultad de aplicar esta idea aquí es que aunque una compañía pueda tener 10 emisiones distintas de bonos, las cotizaciones que aparecen en los diarios y en las estadísticas de la Bolsa no hacen distinción entre ellos. Pude encontrar sólo una compañía cuyos bonos en su totalidad tenían el mismo plazo. Ésta es la Compañía General de Electricidad Industrial, y la fecha de los bonos es 1975. Aun una comparación muy somera de las tasas de interés de estos bonos con aquellas derivadas de los datos del mercado de valores y con el ritmo de inflación nos revela que era una inversión muy mala comprar bonos en los últimos años. El mercado de bonos es muy pequeño y, al parecer, la oferta existente de bonos es racionada para aquellas personas que están más deseosas de tener bonos. Los mismos corredores de la Bolsa tratan de convencer a sus clientes de no comprar bonos, así es que son sólo los verdaderos aficionados a los bonos los que entran en el mercado. Parecería, a primera vista, que emitir bonos sería un buen negocio para cualquier compañía, y puedo explicar la ausencia de una oferta mayor de bonos sólo en términos de: a) lo reducido del mercado para la emisión de una firma determinada, y b) la oportunidad que tiene cualquier compañía de financiarse por medio del crédito bancario en condiciones aún más favorables que aquellas existentes en el mercado de bonos.

Hemos discutido bastante en Chicago acerca del rendimiento del capital humano, y aunque los datos aquí no permiten un estudio preciso de este mercado, hay disponibles algunas cifras aproximadas. Un buen dactilógrafo y mecanógrafo, con educación secundaria y con dominio absoluto del inglés, recibirá un sueldo mensual, incluyendo los pagos de seguridad social, de US\$ 80 a US\$ 100. Un

universitario recién graduado, por otro lado, recibirá un sueldo entre US\$ 130 y US\$ 150, mientras que uno con entrenamiento avanzado en el exterior recibirá más de US\$ 300. Profesionales de primera clase reciben US\$ 500 y más. El retorno real del capital físico parece ser también bastante alto. Alrededor de la mitad del ingreso de la economía lo representa el ingreso del capital, y las estimaciones disponibles acerca de la existencia de capital lo calculan en alrededor del doble del producto nacional. Así, una estimación aproximada es que el retorno neto real del capital alcanza alrededor de 25%. Esta estimación puede compararse con la de 9% en los EE. UU., que se obtiene de la misma manera. Las visitas a firmas comerciales también me sugirieron que la productividad marginal del capital es alta. Por ejemplo, el programa de expansión planificado por una de las compañías de salitre se dice que consiste casi exclusivamente de proyectos de los cuales se espera que paguen sus costos en 2 años. El retorno del capital está, en parte, relacionado con el cambio tecnológico, esto es, en la mayoría de los casos, con un retorno muy alto, va implícito un cambio fundamental de técnicas. En el caso del salitre, lo que lleva implícito es la introducción de un proceso de evaporación solar y una diversificación de la firma a la producción de sulfatos como una especie de subproducto.

Para darnos cuenta de la diferencia entre los niveles tecnológicos y de eficiencia entre Chile y los EE.UU. tendríamos que ver qué es lo que sucedería si se aplicara a la economía chilena la función de producción Cobb-Douglas, que 'explica' ampliamente la capacidad productiva de los EE.UU. La respuesta sería que Chile llegaría a casi duplicar su producción actual de bienes y servicios. Una gran parte de la diferencia, por supuesto, proviene del nivel general inferior de educación y de eficiencia productiva de la fuerza de trabajo de Chile, pero aun considerando el caso de que un trabajador chileno sea la mitad de eficiente que uno de los EE.UU., el resultado sería que la producción de Chile podría aumentar en un tercio o más, si su organización de producción fuera tan efectiva como aquella de los EE.UU.

Las causas principales de la ineficiencia productiva de Chile provienen, en mi concepto, mucho más de las políticas gubernamentales que de administración deficiente de las empresas mismas. Consideremos primero el mercado interno de capitales. Si este mercado funcionara libremente, fijándose las tasas de interés en función de la oferta y demanda de fondos, puede uno suponer razonablemente que sólo los mejores proyectos se llevarían a efecto. Sin embargo, cuando los fondos disponibles para inversiones se distribuyen por los bancos a tasas de interés que pueden ser aun negativas en términos reales (tal como han sido en los últimos años), es mucho menos probable que se lleven a cabo los mejores proyectos. Todos en la economía tratan de obtener crédito bancario, y mucho del tiempo y esfuerzo que se debería haber empleado en elegir el mejor proyecto se ha empleado en desarrollar nuevas formas de créditos. Los hombres de negocios sabían, en general, que una vez que tuvieran crédito bancario podrían obtener una buena utilidad aun guardando artículos por el tiempo de su préstamo. Si, por ejemplo, los

precios suben 50% al año y si uno tiene que pagar sólo 20% de interés, hay una ganancia real de 30% adherida al crédito bancario, aun tratándose de una inversión 'no productiva'. Aunque cualquier hombre de negocios preferiría siempre una inversión productiva a una no productiva, los bancos no tienen ningún incentivo especial para racionar sus créditos disponibles entre los hombres de negocios de acuerdo a su productividad. Al efecto, el interés principal de los banqueros, cuando tienen que prestar a una tasa de interés controlada, se encuentra en la seguridad de su préstamo, y en un período de inflación rápida tal como el experimentado por Chile, la seguridad de casi cualquier préstamo es incuestionable. Claro está que si durante la inflación la tasa de interés cobrada por los bancos hubiera sido una de mercado libre, los banqueros habrían tenido un fuerte incentivo para cobrar una tasa de interés lo más alta posible, y la distribución de los fondos de inversión indudablemente hubiera sido mejor. (Una política de tasas de interés libre sería óptima si fuera unida a un impuesto sobre los pagos de intereses, con el objeto de evitar que los bancos obtengan utilidades fantásticas por la inflación. Pero aún sin dicho impuesto, esta política no habría sido mala, ya que las utilidades inflacionarias que obtendrían los bancos bajo una tasa libre, las obtendrían de hecho los que pidieran prestado bajo la política de tasas controladas. Por lo tanto, por el hecho de cambiar una política de control por una de libertad no se crearía una suma de utilidades no ganadas en base de productividad real, pero sencillamente trasladaría esta cantidad de manos de los hombres de negocios a los banqueros, mientras que al mismo tiempo mejoraría la distribución de los fondos disponibles para inversión.)

Una segunda fuente de ineficiencia en el proceso de inversiones es el sistema de seguridad social. Los fondos de seguridad social, los que ahora controlan alrededor del 30% de los salarios de la economía, son el equivalente de las compañías de seguro en los EE.UU. Las compañías de seguro deben luchar por sus negocios, y por lo tanto tienen un fuerte incentivo financiero para perseguir buenas políticas de inversión. Las cajas de Chile, por otra parte, no compiten entre ellas por el derecho de asegurar trabajadores. Se dice, por parte de casi todos los chilenos, que la administración de la mayoría de los fondos ha sido poco sabia en relación con las políticas de inversión; pero la causa del problema y su solución por medio del mercado no es reconocida ampliamente.

Las cajas invierten por su cuenta sólo una parte del dinero disponible; como lo dije anteriormente, ponen a disposición de sus asegurados la mayor parte del dinero en calidad de préstamos hipotecarios. Desde el punto de vista de cualquier asegurado, el préstamo hipotecario es una gran cosa, aun cuando no se construyera su casa si es que tuviera control total sobre su participación de los recursos de la caja. Para el asegurado, el préstamo hipotecario constituye prácticamente un regalo, pero si es que tuviera los fondos él mismo, podría quizás invertirlos en algo que le rindiera 10% o más en términos reales y se daría cuenta que edificar una casa significaba un gran sacrificio en términos de ingresos o rentas futuras reales. En una economía donde el interés del capital es tan alto como en Chile, las casas

deberían ser muy caras y, además, una cosa en que la gente corriente trataría de economizar esmeradamente con el objeto de dejar fondos libres para ganar la tasa de interés altísima que prevalecería en un mercado libre. No tengo duda alguna de que una fracción excesiva del total de recursos para inversión se ha dedicado a la construcción de viviendas en Chile, y que en gran parte es responsable de esto el sistema de seguro social.

Ya he mencionado la política de importación de trigo y carne a precios subsidiados, que dañó gravemente el desarrollo de la agricultura chilena. Asimismo, ha habido un control de precios dentro del país sobre ciertos productos agrícolas, tales como leche, aceite vegetal, huevos y mantequilla, que ha producido efectos similares. Ahora se está terminando con estos controles.

La causa más sutil de la mala asignación de los recursos es la política de comercio exterior del país. Hasta hace poco, los tipos de cambios extranjeros que se aplicaban a distintos productos variaban en la proporción de 1 a 6, y a los productos en que Chile tiene la mayor ventaja comparativa, tales como cobre y salitre, se les aplicaban los tipos de cambio más desfavorables. Ahora esto ha cambiado. Nuevas leyes proveen un plan de incentivos en la industria del cobre, por el cual los aumentos de producción se gravan en forma progresivamente decreciente, y en cuanto a los tributos de la industria del salitre, se grava ahora en base a las utilidades en vez de la producción. Aún hay arrastres del sistema de tipos de cambios múltiples en el caso del cobre, pero están condenados a desaparecer muy luego. Es así como los cambios recientes de política económica han eliminado muchas influencias que desfiguraban la estructura de precios. Lo que aún existe es el sistema amplio de tarifas proteccionistas de muchas industrias locales, y la franca prohibición de importar ciertos productos. Se encuentra uno con que en Chile está muy difundida la idea de que la protección aduanera es necesaria —que sin protección las industrias locales agonizarían poco a poco y morirían. Este sentimiento es apoyado por cifras —se le dice a uno que el producto correspondiente de los EE.UU. costaría, puesto en Chile, un 20% menos; en otra, que el producto alemán correspondiente costaría un 25% menos, etc. Hay sólo muy pocas industrias cuyos gerentes opinan que podrían sobrevivir sin protección. Pero siempre surge la pregunta, ¿hasta qué punto debe llevarse la protección? Ve uno inmediatamente la posibilidad de que una industria eficiente y conveniente pueda protegerse con una tarifa de 20%, mientras que una ineficiente o inconveniente pueda sobrevivir y prosperar protegida por una prohibición de importación. Las tarifas y las prohibiciones son, a su vez, objeto de decisiones legislativas y administrativas, las que rara vez tienen base en la realidad económica. (Me acuerdo de que, no hace muchos años, se le exigió a la más eficiente de las dos minas mayores de carbón pagar una cierta parte de sus entradas a la menos eficiente, con el objeto de permitirle sobrevivir dentro del régimen imperante de control de precios. Una situación parecida puede ocurrir fácilmente en el campo del comercio internacional y creo que ha sucedido hasta cierto punto.)

La primera reacción que uno experimenta al oír que todos necesitan protección es concluir que ninguna de las industrias vale realmente la pena para Chile. La creencia de que puede suceder una verdadera desindustrialización al hacer libre el comercio es, a mi parecer, la verdadera razón de por qué tantos chilenos creen que la protección es necesaria. A mi juicio, la conclusión es completamente falsa. Algunos chilenos, cuando se les pregunta qué es lo que sucedería si se abolieran las restricciones al comercio, expresan que la alteración en el sistema de cambios subiría el tipo de cambio de \$500 a \$ 1.000 por dólar. He aquí la clave para el problema de la protección. A medida que sube, el tipo de cambio 'protegerá' a más y más industrias locales y seguramente convertirá a algunas en industrias exportadoras. Protegerá, además, en primer lugar a las que están en mejores condiciones competitivas y excluirá solamente a aquellas en las peores posiciones competitivas. Durante mis visitas a industrias, me hice el propósito de preguntarle a cada una con qué tipo de cambio podría sobrevivir la compañía. Las respuestas fueron variadas, pero la mayoría coincidieron en que creían poder competir con las importaciones libres a un tipo de cambio alrededor de \$ 700 por dólar. Algunas empresas, incluyendo la industria de acero, creyeron que podrían desarrollar un mercado de exportación considerable con ese tipo de cambio. Por lo cual concluyo que es muy poco probable que una política de comercio libre dé por resultado un tipo de cambio superior a \$ 700 por dólar, siempre que se detenga la inflación interna. Se dejarían libres recursos ocupados en industrias esencialmente inconvenientes para esta economía, pero existiría una nueva demanda de recursos por parte de las industrias exportadoras que se desarrollarían con un tipo de cambio más alto.

En forma concisa, mi proposición es la siguiente: Chile tiene ahora un tipo de cambio libre, en el sentido que el gobierno permite que el tipo de cambio se establezca esencialmente por la oferta y demanda del mercado. Pero las tarifas y las prohibiciones sobre las importaciones operan de una manera que aleja a los compradores del mercado. Por lo tanto, el tipo de cambio resultante es mucho menor que el que resultaría sin el empleo de tarifas y prohibiciones. Con este tipo de cambio ficticiamente bajo, muchas industrias se encuentran imposibilitadas de competir en el mercado mundial, aunque de hecho su posición competitiva es muy poderosa. El sistema existente de tarifas y prohibiciones *ad hoc* protege algunas industrias que necesitarían un tipo de cambio de \$ 1.000 o más para sobrevivir en un mercado libre, mientras que el tipo de cambio ficticiamente bajo que resulta debido al sistema actual no permite el desarrollo de industrias exportadoras que podrían tener brillantes resultados a un tipo de cambio de \$ 700. No es difícil darse cuenta de que un traslado de recursos entre estos dos tipos de industrias podría aumentar la capacidad productiva de los actuales recursos en un 30%.

Una cosa que frecuentemente surge en las discusiones sobre la ventaja comparativa de los países subdesarrollados concierne a la razón trabajo-capital. Uno puede darse cuenta fácilmente de que no sería conveniente para una economía como la de Chile imitar en detalle los procesos productivos de los EE.UU., ya que

algunos de estos procesos se han ideado con el objeto de economizar la costosa mano de obra usando capital barato, mientras que aquí el capital es relativamente caro y la mano de obra relativamente barata. Sin embargo, uno se sorprende por el aparente grado de intensidad de capital en la industria nacional. Es evidente que se usa más mano de obra en relación con el capital aquí que en los EE.UU., pero la mayor intensidad del uso de mano de obra se manifiesta de maneras poco obvias. Por ejemplo, una industria textil usará tejedoras más antiguas que las que se usan en los EE.UU. y tendrá un trabajador por cada 15 en vez de uno por cada 30 tejedoras. A pesar de esto, al ver su funcionamiento uno ve muchas tejedoras y pocos trabajadores y la impresión que uno se forma es de un empleo intenso de capital. Las industrias del cobre y del salitre dan la misma impresión, aunque uno debe agregar que en este caso el costo de obtener mano de obra en el centro del desierto del Norte es bastante alto. La Anaconda estima que sus costos de mano de obra son más o menos iguales a los de EE.UU. Tal como dije antes, estos costos son un poco más altos que los precios de 'mercado' de mano de obra, como lo indican las cifras de una lista de espera para entrar a trabajar de 2.000 hombres; pero la Anglo-Lautaro, una compañía salitrera, no tiene lista de espera.

Los verdaderos casos de ineficiencia, indicados por la incapacidad para competir con precios mundiales, no usan el capital en forma más intensiva que los altamente competitivos. Lo que uno observa en una industria 'ineficiente' es más bien la falta de empleo de equipo de capital todo el tiempo (como es el caso de una planta de fierro enlozado) o una pérdida excesiva de tiempo al cambiar el producto (como sucede en el caso del proceso de producción de bicicletas). En el último caso la ineficiencia no era en modo alguno evidente, pero una revisión de la estructura de los costos lo reveló. El ritmo óptimo de producción de algunos productos es tan grande que no se justifica para una economía de 6 millones de habitantes con un ingreso de US\$ 300 per cápita.

No he visto casos de una administración realmente ineficiente o no imaginativa. Bien por el contrario, la planta de acero está produciendo el 150% de su capacidad diseñada por medio de una ingeniosa combinación de procesos Bessemer y Siemens, y en otras industrias pude captar una actitud similar para aprovechar las posibilidades de hacer utilidades que se presentaban dentro del marco institucional del país. En dos o tres industrias de características bastante diferentes se desarrollaron nuevos procesos y se construyeron maquinarias para éstos en el mismo lugar. Esto sucedió en el período cuando las operaciones de cambios estaban sujetas a un control estricto, y mientras que, desde el punto de vista de la economía, es lamentable que estas industrias debieran incurrir en costos 4 ó 5 veces superiores al de las maquinarias importadas, en cambio es una gran cosa que los empresarios pudieran ganar dinero bajo el cambio tecnológico que se llevó a efecto en circunstancias tan desfavorables. (Un aspecto secundario de esto es el hecho de que mientras algunas empresas, durante el período de control intenso, se vieron obligadas a hacer grandes gastos para crear substitutos de maquinarias importadas, otras en cambio, cuyos 'planes de desarrollo' habían tenido favorable

acogida por parte de las autoridades, no tuvieron dificultad alguna en conseguirse capitales. Entre estas últimas se encuentran algunas industrias que deben considerarse hoy en día como 'sobrecapitalizadas' e 'ineficientes' en el sentido usado en este Memo.)

No he oído sino elogios acerca del trabajador chileno como trabajador, y mis fuentes de información incluyen a representantes de firmas extranjeras que han tenido experiencia en muchos países. Sin embargo, tengo el presentimiento de que algunos sindicatos pueden mantener los salarios en sus industrias mucho más altos que los salarios pagados a trabajadores equivalentes en el resto de la economía. Esto es, los sindicatos tienen un poder verdaderamente monopolístico, tal vez mucho más fuerte que el ejercido por cualquier sindicato importante en los EE. UU.

Los monopolios son también importantes en el mundo de los negocios, y están apoyados por las leyes y reglamentos que regulan el comercio internacional. El papel, la cerveza, cemento, fósforos y cigarrillos, todos forman parte de monopolios, y generalmente el precio es más alto y la calidad del producto más baja que lo que es típico en los mercados mundiales. Más aún, se me ha dicho que las numerosas solicitudes de compañías extranjeras para invertir capitales en Chile se han rechazado porque 'ya tenemos una industria de ese tipo'. No tengo duda alguna de que la eficiencia productiva de las compañías monopolizadas puede aumentarse si ellas se expusieran a la competencia extranjera, y los precios serían más bajos y estarían mejor los consumidores.

Las posibilidades de estudios econométricos en Chile están limitadas por los poco adecuados datos existentes. Ya he dicho que muchos productos están sujetos a control de precios, de manera que para ellos la oferta y demanda no se igualaban casi nunca al precio oficial. Ha habido algunas evasiones a las leyes de control de precios, pero no tenemos dato alguno acerca de los precios que efectivamente prevalecieron en el mercado. En tales casos, no tiene mucho sentido el tratar de encontrar los verdaderos determinantes de la demanda del mercado —el hecho evidente es que a precios controlados, la demanda del mercado siempre superó al consumo en una cantidad indeterminada. Hemos empezado, sin embargo, un estudio de demanda en la economía chilena, con respecto a productos cuyos precios han sido relativamente libres. Hemos abarcado, en un estudio muy preliminar, papel, zapatos para hombres, cerveza, vino y cemento.

Un defecto principal es la falta de series adecuadas de ingreso nacional y sus componentes. Nosotros usamos una serie desarrollada por la Corfo y mimeografiada por la Cepal. Esta serie termina en 1954, y desde entonces ha estado sometida a revisiones substanciales por la Corfo, pero estas nuevas series no se han publicado aún. Creo que un proyecto que valdría la pena para nuestro grupo sería establecer la autenticidad de las cifras de la serie revisada cuando se den a la publicidad, y ayudar a la Corporación de Fomento a hacer nuevas revisiones. Hemos empezado un plan que nos ayuda en esta labor. Consiste en tomar para cada una de las series de productos de mercado libre, el ajuste del consumo per cápita

en relación con los precios relativos. Los residuos obtenidos de este ajuste se representan en un gráfico, siendo la conclusión que la variable explicativa adicional principal será el ingreso real per cápita. Si estas series de residuos muestran fluctuaciones marcadamente semejantes a aquellas de la serie de ingreso real que se está desarrollando, la conclusión será que la serie de ingreso es bastante buena y exacta. Si, por otro lado, la serie de residuos fluctúa de manera marcadamente diferente con respecto a la serie de ingreso real, la conclusión será que la serie de ingreso es mala. Aún más, la serie de residuos puede usarse para localizar en forma precisa los defectos posibles en la serie de ingreso. Por ejemplo, usando la serie de ingreso no revisada y la serie de consumo correspondiente, y comparando sus fluctuaciones respecto a las fluctuaciones en los residuos del ajuste de precios de consumo de los distintos productos, encontramos 3 años de 26 en que los tres residuos se movían en la misma dirección mientras que el ingreso real per cápita y consumo real estimados se movían en dirección contraria. Si este hecho se confirma a medida que se estudien otros productos, tendremos razones para entrar a estudiar más en detalle las cifras de ingresos en esos años.

La cosa de la cual más se habla en la economía chilena es la inflación y los esfuerzos recientes para detenerla. Mi propio parecer es que los esfuerzos característicos del pasado, para suprimir o limitar las alzas de precios en tales o cuales mercados, han hecho más daño a la economía que la inflación misma. Los pasos dados recientemente por la política económica han contribuido notablemente a liberar los mercados en general en la economía chilena y, si las nuevas políticas se mantienen, la economía debería beneficiarse enormemente aun cuando la inflación continuara a pasos bastantes grandes.

Mi pronóstico es que la inflación continuará. Aun en los meses de reforma más rigurosos, el límite de expansión de los préstamos bancarios fue alrededor de 2% al mes y ahora hay señas de que la cantidad de dinero aumentará aún más rápidamente. A través de casi toda la inflación los salarios estaban sujetos a reajustes anuales en base a la determinación del gobierno de establecer el 'sueldo vital' —una especie de salario mínimo para trabajadores de cuello blanco. En enero de 1956, cuando el programa de estabilización se puso en realidad en marcha, se aprobó una ley que limita el reajuste de los salarios en más o menos la mitad del 90% que fue el alza del costo de la vida del año anterior. Desde enero, el alza del costo de la vida ha subido aún más, y los trabajadores fiscales han sufrido especialmente con esto. Los salarios y sueldos en la industria privada tienden a sufrir menor retraso respecto a la inflación que el que experimentan los sueldos de los empleados fiscales, porque los empleadores privados pueden dar —y aparentemente dan— bonificaciones o salarios en especies, aun cuando se ejerce un control sobre alzas en los salarios.

Una crisis ministerial reciente tuvo como resultado la renuncia de Oscar Herrera, el 'hombre fuerte' del programa de estabilización; la razón principal de esta crisis fue la intención de aumentar los sueldos fiscales en base a una bonificación por el alza del costo de la vida. Al pagar esta bonificación se producirá un déficit

en el presupuesto fiscal, el cual no tiene probabilidades de ser financiado por nuevos impuestos. (Una ley de reforma tributaria se pasó antes de la crisis ministerial, y no se reabrirá el debate.) Ya que la costumbre del gobierno ha sido financiar su déficit principalmente en el Banco Central, el déficit previsto puede tener un impacto francamente inflacionario. La inflación puede ser detenida por medio de una política verdaderamente restrictiva del Banco Central, pero esto también es improbable que suceda. Me sorprendió, durante mi estada en Chile, el clamor por parte de los diarios y en otras partes en contra de la política 'restrictiva' de sólo permitir un aumento de 2% en los préstamos bancarios al mes. El Banco Central, además, tenía en su directorio un grupo de hombres de negocios que miraban con malos ojos las políticas económicas que no satisfacían las 'necesidades comerciales'.

Esto me recuerda un último punto. La mayor parte de la gente aquí no considera los cambios en la cantidad de dinero como causa principal de la inflación, pero en vez de ella se habla de los cambios de salarios o de déficit presupuestarios o aumentos de los costos como causa del alza de los precios. En un principio encontré esta opinión muy ingenua, pero habiendo conocido después la pasividad perenne de la política bancaria, creo ahora que elegir la 'causa principal' de la inflación es semejante al antiguo problema de la gallina y el huevo, a no ser que uno quiera refugiarse en la tautología de que la inflación surge como consecuencia de que una economía quiere vivir más allá de lo que sus medios le permiten.

Santiago, Chile, 13 septiembre de 1956. ●