

FELIPE LARRAIN B. EDITOR


CHILE HACIA EL 2000

IDEAS PARA EL DESARROLLO

ROBERTO ACEVEDO A.
CRISTIAN AEDO I.
JUAN BRAUN LL.
NICOLA BORREGAARD
RAFAEL CAVIEDES D.
FERNANDO COLOMA C.
JUAN E. ERRAZURIZ O.
BERNARDO FONTAINE T.
DOMINIQUE HACHETTE DE LA F.

IGNACIO IRARRAZAVAL LL.
PABLO JORDAN F.
RICARDO KATZ B.
OSVALDO LARRAÑAGA J.
CARLA LEHMANN S-B.
FELIPE MORANDE L.
RODRIGO MUJICA A.
LUIS HERNAN PAUL F.
FRANCISCO ROSENDE R.
SALVADOR VALDES P.

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



CHILE HACIA EL 2000
IDEAS PARA EL DESARROLLO

© CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Foto portada

REPRODUCCIÓN DE «CEREBRATION N° 3»,

FRANCISSA SUTIL

(1,20x1,20, YESO PIGMENTADO EN LINO MONTADO EN MADERA)

Inscripción N° 91.950

ISBN 956-7015-16-3

Publicado en Santiago de Chile, diciembre de 1994.

Derechos reservados

1.000 ejemplares

Prohibida toda reproducción total o parcial sin la debida autorización,
excepto para citas o comentarios

Asistente editorial

CAROLINA GARCÍA DE LA HUERTA

Diseño y producción gráfica

DAVID PARRA ARIAS

Impreso en

Andros Productora Gráfica

FELIPE LARRAIN B. EDITOR

INDICE

CHILE HACIA EL 2000

Prólogo

Chile en el umbral del 2000

Felipe Larraín B.

Creciendo sostenidamente para
desarrollar el subdesarrollo

IDEAS PARA EL DESARROLLO

Juanes Irarrazaval L.

ROBERTO ACEVEDO A.

CRISTIAN AEDO I.

JUAN BRAUN LL.

NICOLA BORREGAARD

RAFAEL CAVIEDES D.

FERNANDO COLOMA C.

JUAN E. ERRAZURIZ O.

BERNARDO FONTAINE T.

DOMINIQUE HACHETTE DE LA F.

IGNACIO IRARRAZAVAL LL.

PABLO JORDAN F.

RICARDO KATZ B.

OSVALDO LARRAÑAGA J.

CARLA LEHMANN S-B.

FELIPE MORANDE L.

RODRIGO MUJICA A.

LUIS HERNAN PAUL F.

FRANCISCO ROSENDE R.

SALVADOR VALDES P.

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

INDICE

	Prólogo	9
	Chile en el camino del 2000 Felipe Larraín B.	11
CAPÍTULO UNO	Creciendo aceleradamente para derrotar el subdesarrollo	47
	Cómo mantener un crecimiento elevado Felipe Larraín B. y Francisco Rosende R.	49
	Pobreza: La gran tarea Ignacio Irarrázaval Ll.	67
	Empleo y relaciones laborales: Temas del futuro Fernando Coloma C.	97
	Competitividad y productividad: Los grandes desafíos empresariales Luis Hernán Paúl F.	141
	Infraestructura: Oportunidad u obstáculo para el desarrollo Roberto Acevedo A. y Juan E. Errázuriz O.	165
CAPÍTULO DOS	Redefiniendo el rol de Estado Fernando Coloma C.	199
	Regulación: ¿Una barrera o una garantía? Salvador Valdés P.	201

	Privatización: Un proceso inconcluso Dominique Hachette de la F.	235
	Un impuesto para fortalecer el crecimiento Bernardo Fontaine T.	269
CAPÍTULO TRES	Chile en el mundo	287
	Una estrategia de inserción comercial para Chile Dominique Hachette de la F. y Felipe Larraín B.	289
	La inserción financiera en el mundo: Un problema de oportunidad Felipe Larraín B. y Felipe Morandé L.	323
CAPÍTULO CUATRO	Mejorando nuestra calidad de vida	347
	La descentralización: Un proceso en desarrollo Pablo Jordán F.	349
	Mejorando nuestra administración regional y urbana Juan Braun L.	383
	Medio ambiente: Una gestión necesaria Ricardo Katz B. y Nicola Borregaard	401
	Seguridad pública y delincuencia Rodrigo Mujica A.	431
CAPÍTULO CINCO	Modernizaciones sociales pendientes	461
	Sector salud en Chile: Un gran desafío Cristián Aedo I.	463
	Subsidio a la demanda: Una propuesta para mejorar la salud Rafael Caviedes D.	493
	Reformas de la educación: Una tarea urgente Oswaldo Larrañaga J.	507
	Hacia una educación de calidad Carla Lehmann S-B.	541

PROLOGO

Hace aproximadamente un año y medio, un grupo de profesionales independientes comenzó a trabajar con el objetivo de contribuir algunas ideas para el desarrollo de nuestro país en diversos temas de interés. El grupo era multidisciplinario, e incluía abogados, administradores de empresa, científicos políticos, economistas, filósofos, ingenieros y planificadores urbanos. El trabajo fue intenso, dado que todos teníamos nuestras labores propias, que debíamos continuar normalmente. El resultado es este libro.

Desde un principio, la idea fue realizar un verdadero trabajo de equipo. Así, aunque las responsabilidades estaban claramente delimitadas entre los distintos temas que íbamos a abordar, todos aportaron al trabajo de los demás en reuniones periódicas efectuadas casi ininterrumpidamente durante el último año y medio en el Centro de Estudios Públicos. Inicialmente nos reunimos para discutir ideas gruesas en cada uno de los temas. Luego, hace un año atrás, tuvimos un seminario de un día completo en Reñaca, donde se presentaron los primeros borradores de los distintos trabajos. De ahí en adelante, nos dedicamos a perfeccionar los artículos, con el valioso aporte de una serie de personas, expertos en los distintos temas, que no formaban parte del equipo original.

Los autores de este libro son Roberto Acevedo A., Cristián Aedo I., Nicola Borregaard, Juan Braun Ll., Rafael Caviédes D., Fernando Coloma C., Juan Eduardo Errázuriz O., Bernardo Fontaine T., Dominique Hachette de la F., Ignacio Irrarázaval Ll., Rodrigo Mujica A., Pablo Jordán F., Ricardo Katz

B., Carla Lehmann S-B., Felipe Morandé L., Felipe Larraín B., Osvaldo Larrañaga J., Luis Hernán Paúl F., Francisco Rosende R. y Salvador Valdés P. Ellos, sin embargo, no se confinaron a la autoría de sus propios capítulos, sino que también fueron fuente importante de ideas para los otros autores.

Enrique Barros B., Cristián Eyzaguirre J., Efraín Friedmann M., Oscar Godoy A., Violeta Horwitz F., Fernando Léniz C., Roberto Méndez T., Patricio Rojas R. y Rodrigo Vergara M. son los otros miembros del grupo que no tuvieron la responsabilidad directa de escribir sobre un tema, pero que también realizaron un aporte fundamental a este esfuerzo.

Muchos profesionales destacados colaboraron también en la discusión específica de algunos de los temas, además de los integrantes del equipo regular. Por ello, queremos agradecer a Patricio Arrau, Eduardo Bitrán, Eugenio Cáceres, Jorge Cauas, Jorge Claro, Mercedes Cifuentes, Vittorio Corbo, Arturo Fontaine T., Juan Andrés Fontaine, Sergio Galilea, David Gallagher, Pablo González, Juan Pablo Illanes, Raúl Labán, Rolf Lüders, Patricio Meller, Ricardo Paredes, Bruno Philippi, Raúl Sáez, Leonel Sierralta, Aristides Torche, Joaquín Vial, Ricardo Vicuña y Gert Wagner, cuyo aporte fue valiosísimo.

Jorge Cauas L., Arturo Fontaine T., David Gallagher P. y Felipe Larraín B. conformaron un grupo final de revisión de los trabajos, antes de su paso a imprenta.

También queremos expresar nuestro reconocimiento a Ramón Aboitiz, Roberto Angelini, Roberto de Andraca, Juan Eduardo Errázuriz, Mauricio Larraín, Andrés Navarro, Juan Obach y Fabio Valdés por su especial contribución a este proyecto.

Y no podemos dejar de mencionar la excelente y entusiasta labor de Carolina García de la Huerta en la edición de los trabajos.

El tema de este libro es cómo avanzar hacia un Chile desarrollado, uno que pueda continuar creciendo aceleradamente, resolver sus problemas sociales más urgentes y mejorar la calidad de vida de los chilenos. Estamos conscientes de que éste es un desafío mayor, que debe abordarse en diversos ámbitos. Este libro lo aborda principalmente —pero no exclusivamente— desde una perspectiva económica.

Existen, por supuesto, muchos ámbitos que son complementarios al económico, y fundamentales en un proceso de desarrollo, como son el cultural, el artístico y el valórico. A través de este trabajo hemos intentado realizar un aporte al debate del desarrollo de nuestro país, que debe ser enriquecido con las perspectivas de muchos otros grupos y profesiones. Hemos hecho un esfuerzo por entregar propuestas concretas que permitan avanzar en los distintos temas que identificamos como prioritarios. De alguna forma, todos los chilenos tenemos una cuota de responsabilidad en concretar las oportunidades de desarrollo que tiene nuestro país. Este libro es una respuesta concreta a ese desafío.

FELIPE LARRAIN B.*

Ingeniero Comercial, P. Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard University. Profesor del Instituto de Economía, PUC. Consultor Internacional.

CHILE EN EL CAMINO DEL 2000

¿S

e puede crecer al 7% anual?

Sólo un 18,5% del gasto social beneficia al 20% más pobre. ¿No sigue vigente el imperativo ético de focalizar el gasto social?

¿Cómo deben fijarse las tarifas de los monopolios naturales privados? ¿Cómo crear mecanismos institucionales que obstaculicen la sobreproducción de regulaciones y reglamentaciones?

Las necesidades de inversión en infraestructura entre 1995 y el año 2000 alcanzarán unos 15.000 millones de dólares. ¿Cómo lograrlo sin capitales privados?

La normativa laboral debe modernizarse para permitir una mayor y más efectiva incorporación de la mujer al mundo del trabajo. ¿No exige ello flexibilizar la duración legal de la jornada laboral y permitir los contratos a domicilio? ¿No beneficiaría ello a la mujer que quiera combinar una vida laboral con el trabajo de dueña de casa?

¿Qué hacer para que la competitividad de las empresas chilenas no descansa sólo en el tipo de cambio real?

* Esta introducción intenta presentar un planteamiento global de las ideas y propuestas que contienen los distintos trabajos de este libro y, como tal, se nutre de ellos. Quienes busquen mayor profundidad en los distintos temas pueden recurrir a los artículos específicos. Agradezco la excelente asistencia editorial de Carolina García de la Huerta y los muy útiles comentarios de Jorge Cauas, Arturo Fontaine T. y David Gallagher.

¿Cómo y por qué debe privatizarse Codelco? Hay más de 40 empresas en manos del Estado. Representan un valor agregado de más del 5% de PIB. Su rentabilidad alcanzó en 1992 a sólo 1,7% sobre el patrimonio. (Sin Codelco, a sólo un 0,4%). El stock privatizable es más de 8 veces lo traspasado al sector privado durante el período 1985-1989. Con el producto de dicha privatización, ¿no sería provechoso crear un fondo cuya rentabilidad se destine al financiamiento del área social (salud, educación, etc.)?

¿Por qué urge rebajar los impuestos a las personas? ¿No provocarán los altos impuestos que afectan a los ejecutivos una fuga de «talentos empresariales» a países vecinos que ofrecen mejores perspectivas? ¿No dañará eso la competitividad de la empresa chilena? Por otra parte, ¿no genera distorsiones, subterfugios legales y falta de equidad la tremenda diferencia entre la tributación que grava a las personas y a las sociedades?

¿Conviene el Nafta? ¿Conviene el Mercosur? ¿Por qué sería adecuado rebajar los aranceles en 3 o 4 puntos?

¿Puede Chile transformarse en un centro financiero regional? ¿Qué regulaciones lo impiden? ¿Por qué esto apura?

¿No pasa la modernización del Estado y su democratización efectiva por un fuerte impulso a la descentralización? ¿No supone ello significativos cambios institucionales destinados a aprovechar mejor la creatividad e iniciativa de las personas, en particular de los que se ocupan de las tareas públicas?

En 1992 circulaban por Santiago 500.000 vehículos; en diez años habrán aumentado en 750.000. ¿Qué significará esto para la capital? ¿Cómo apuntar a que el costo del uso de la infraestructura recaiga sobre los usuarios?

El problema del medio ambiente está a la vista en el aire, en las aguas, en la tierra. El tema es cada vez más importante, incluso por exigencias del comercio internacional. ¿Hacia dónde se encaminan las reglamentaciones que Chile está desarrollando? ¿Qué significan para la empresa? ¿Qué obligaciones imponen a organismos de control estatal? ¿Hay estimaciones de costos?

Las denuncias por crímenes y delitos subieron de 60.000 en 1980 a más de 100.000 en 1991. Se sabe que la probabilidad de ser castigado es un importante factor disuasivo para el delincuente. ¿Qué hacer en esa dirección?

¿Es factible implementar un sistema de subsidio a la demanda en la salud que beneficie realmente a la mayoría de la población?

Los niños provenientes de hogares de bajos ingresos reciben la educación de peor calidad. ¿Cómo generar incentivos para que los buenos profesores se orienten a educar a esos niños? ¿Qué hacer para «levantar la moral» del profesor chileno y liberar sus energías creativas?

En el camino hacia el 2000, Chile enfrenta grandes desafíos. Entre los más apremiantes está la lucha contra la pobreza que afecta todavía al 30% de la población. También han surgido nuevas necesidades, producto de una economía que se expande rápidamente. Hoy resultan manifiestas carencias en materia de infraestructura, educación y salud, y los esfuerzos que serán necesarios para preservar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades, por mencionar sólo algunos temas.

Junto con los desafíos, existen enormes potencialidades. Chile tiene hoy la oportunidad única de superar el subdesarrollo y la extrema pobreza en un plazo relativamente breve. Dejar pasar esa oportunidad y no establecer las condiciones necesarias que exige nuestra economía para crecer aceleradamente sería, por lo mismo, una cuenta difícil de afrontar en el futuro. En 1994 nuestro país está concluyendo once años de expansión económica ininterrumpida. Desde 1986, se ha crecido en promedio casi un 7% anual, cifra que más que duplica nuestra tasa histórica de crecimiento. En este período Chile ha experimentado progresos importantes en muchas áreas.

Y somos optimistas. Creemos que Chile puede mantener una tasa de crecimiento similar a la del período 1986-94 durante la próxima década. No nos interesa crecer por crecer. El punto de partida de este libro es el reconocimiento de que sólo en un escenario de crecimiento acelerado se puede derrotar el subdesarrollo. En materia de crecimiento nos planteamos una meta ambiciosa pero alcanzable: que nuestra economía se expanda al 7% anual en promedio durante los próximos 10 años.

Para hacer realidad esta aspiración, el país no puede darse por satisfecho sólo con mantener lo ganado, es necesario seguir avanzando en muchas áreas: modernizar el Estado, que incluye continuar con las privatizaciones y perfeccionar nuestro sistema tributario; flexibilizar nuestro mercado laboral, de modo que éste potencie y no se convierta en un cuello de botella para el desarrollo; incorporar activamente al sector privado en la solución de nuestros urgentes problemas de infraestructura; continuar reduciendo la inflación y profundizar la inserción internacional de Chile.

Es también urgente llevar adelante las modernizaciones sociales pendientes en salud y educación. Educar y capacitar es fundamental para alcanzar un mayor nivel de productividad laboral, así como también asegurar la incorporación de un mayor número de personas al mundo del trabajo. Tampoco podemos soslayar el imperativo de mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades y regiones, promoviendo un desarrollo sustentable, que armonice los requerimientos del crecimiento económico con los del medio ambiente y aumentar la seguridad de las personas, que se ve amagada por el incremento de la delincuencia.

Muchas de estas prioridades son ampliamente compartidas en nuestro país. Sin ir más lejos, el celebrado discurso del ministro Eduardo Aninat en agosto de 1994 se centró en tres de los temas que aquí se plantean: educación, infraestructura y productividad, considerándolos como los grandes desafíos que enfrenta Chile. Esperamos que los temas y proposiciones que aquí se discuten puedan contituir un aporte en pos del objetivo común: convertir a Chile en un país desarrollado.

1. CRECIENDO ACELERADAMENTE PARA DERROTAR EL SUBDESARROLLO

Cómo mantener un crecimiento elevado¹

Chile lleva ya más de una década creciendo a una tasa cercana al 7% anual, y sin lugar a dudas este desempeño ha sido clave en el mejor nivel de vida que ha conquistado el país. A estas alturas resultan tan evidentes los resultados obtenidos con este dinámico crecimiento, que se hace imperativo que nuestra economía avance hacia su máximo potencial de expansión. Hasta hace poco la meta de crecimiento para Chile era cercana al 5% por año. Sin embargo, la capacidad de respuesta que ha demostrado la economía a la aplicación de un conjunto coherente de políticas refleja que es posible avanzar más, y aspirar a tasas cercanas al 7% anual.

14 Crecer al 7% anual —en promedio— es hoy factible para nuestro país, y ello permitiría que Chile alcance el umbral del desarrollo a mediados de la próxima década. Y aquí radica la importancia de establecer un plan ambicioso y desafiante. No se trata del progreso por el progreso o de la generación de riqueza porque sí. Detrás de esa conquista económica, de establecer las políticas necesarias para crecer al 7% anual se esconde un gran sueño: por primera vez en la historia, Chile se encuentra ante la oportunidad de derrotar el subdesarrollo y la pobreza en un plazo no muy lejano.

Lograrlo no es fácil. Es necesario un mezcla sutil de continuidad en las políticas aplicadas hasta ahora y también mucho de cambio. El crecimiento económico de un país depende de muchas y distintas variables. Si tradicionalmente se enfatizó el progreso técnico y la acumulación de trabajo y capital físico, hoy por hoy es claro que la calidad del capital humano de una economía, el grado de apertura, la tasa de inflación, el desarrollo financiero, el nivel de regulaciones existentes, el tamaño del gobierno, la equidad distributiva y la estabilidad de las variables económicas claves son también factores decisivos en el potencial de crecimiento de un país.

La calidad de las políticas económicas es, entonces, el factor fundamental para el crecimiento. Políticas que eliminen distorsiones y creen nuevas oportunidades para el sector privado permiten obtener mayor rendimiento por cada unidad adicional de inversión. Y la evidencia es clara en señalar que es el conjunto de políticas, y no medidas aisladas las que potencian el crecimiento económico. No basta reducir la inflación, o profundizar la apertura comercial. La política económica debe actuar sobre una serie de variables para crear un entorno favorable al crecimiento.

En un clima adecuado puede mantenerse e incluso aumentar la tasa de inversión chilena, que en 1993 y 1994 alcanzó alrededor del 27% del PIB y es

¹ Véase F. Larraín y F. Rosende en este volumen.

compatible con una meta de crecimiento de 7% anual. Por otra parte, la flexibilización del mercado laboral para incorporar mayormente a las mujeres y otros grupos que hoy están fuera de la fuerza laboral permitirían incrementar la ocupación sostenidamente en cifras cercanas al 2,5% anual. Pero eso no es suficiente; la inversión y la evolución de mercado laboral sirven sólo como señales del potencial de desarrollo que posee el país. Para materializar el crecimiento aludido es necesario que la productividad crezca en el orden del 3% anual, lo que estará determinado fundamentalmente por las políticas económicas que se apliquen.

Crecimiento económico y derrota de la pobreza²

Definir el crecimiento como un desafío fundamental para nuestro país y establecer metas ambiciosas —aunque alcanzables— no responde a ninguna suerte de majadería u obsesión. La evidencia en este sentido es categórica. El crecimiento económico, que permite crear más y mejores empleos, tiene una mayor repercusión sobre los niveles de pobreza que un programa como el Subsidio Unico Familiar. Podemos ser más categóricos y precisos todavía: trabajos recientes para Chile indican que un 80% de la reducción de la pobreza en los últimos años se explica por el crecimiento económico del país, que permitió aumentar sus ingresos a los grupos más pobres.

Existen distintas formas para medir la pobreza, cuya magnitud ha sido fuente permanente de discusión en el ámbito político. A base del ingreso de que dispone el grupo familiar, la pobreza afectaba en 1992 a cerca del 30% de la población total del país. Y aunque algunas mediciones arrojan una magnitud algo menor, cualquiera de las cifras es lo suficientemente alta como para llamar nuestra atención sobre el problema. En todo caso, justo es mencionar que la pobreza ha tendido a disminuir desde la segunda mitad de los ochenta, considerando que entre 1987 y 1992 bajó en casi 12 puntos porcentuales y la indigencia casi en 8.

Solucionar definitivamente el problema de la pobreza requiere reconocer que éste es esencialmente un fenómeno multidimensional en el que inciden una variedad de factores y condicionantes. En este sentido, cabe destacar que entre 1990 y 1993 el gasto social aumentó en un 50% real, alcanzando a dos tercios del gasto público. Pero los estudios muestran que sólo una proporción del gasto social está destinada a la superación de la pobreza, pues la mayor parte sigue orientada a otros fines sociales, no necesariamente redistributivos. De este modo, se aprecia que sólo el 18,5% del gasto social beneficia al 20% más pobre de la población.

² Véase I. Irrarrázaval en este volumen.

Lo anterior permite establecer en primer lugar que la focalización sigue siendo un gran desafío pendiente. En segundo lugar, se puede llegar a otra importante conclusión: si el gasto social aumentó en un 50% entre 1990 y 1993 como producto de la reforma tributaria y del crecimiento, no es posible esperar mayores incrementos de recursos por esa vía. La reducción de la pobreza deberá provenir fundamentalmente del crecimiento económico y de reasignaciones del gasto hacia programas más eficientes, focalizados y descentralizados que serán de especial relevancia para disminuir los niveles de pobreza entre los indigentes.

Sin embargo, aunque el crecimiento económico aparezca como la herramienta clave para derrotar la pobreza, la indigencia no podrá superarse plenamente con el puro efecto del crecimiento; si bien los indigentes logran importantes incrementos de sus ingresos en una economía en expansión, su participación en la fuerza laboral es baja y más errática que la de otros grupos. Por lo mismo, se requerirá inevitablemente de algún tipo de transferencias de parte del Estado, a pesar de los riesgos de dependencia que suponen los programas asistenciales.

En la actualidad, existe en nuestro país una gran variedad de programas asistenciales, originada en diversas circunstancias y que trata de responder a ciertos objetivos específicos. En muchos casos, tanto los objetivos como las circunstancias han cambiado y ya es hora de revisar y justificar su mantención. También es importante mejorar la coordinación de los servicios sociales existentes, como forma de evitar superposiciones como las que hoy existen.

Un desafío no tocado hasta ahora es la habilitación de los pobres. Existe la importante distinción entre pobres habilitados e inhabilitados, la que se establece en función de las actitudes, conductas y logros de los propios pobres por superar esa condición. En este sentido, es clarísimo que la superación de la pobreza no depende sólo del crecimiento económico, ni menos del gasto social, sino también de la capacidad personal de poder tomar las oportunidades que se ofrecen y aprovecharlas para surgir, a pesar de lo reducidas que éstas puedan ser en el contexto de la pobreza.

Lo anterior supone nuevamente revisar minuciosamente el esquema de funcionamiento de la política social actual, para ofrecer así verdaderas oportunidades de desarrollo a través de los programas sociales. Esto significa dejar de lado el esquema tradicional de asignación de fondos, en el cual se premia el fracaso y el estancamiento, para pasar a uno que fortalezca la propia superación y el aprovechamiento de las mayores oportunidades que brinda un país que crece aceleradamente.

La descentralización territorial y funcional es otra política que ayudaría en la lucha contra la pobreza. Para apoyarla, se propone la creación de un fondo de iniciativas sociales locales que permita el financiamiento de los proyectos de desarrollo social que se gesten en las comunas. Otras dos iniciativas ayudarían también a derrotar la pobreza: el apoyo a la microempresa, que es económicamente viable y constituye una importante fuente de empleo para los

pobres, y la promoción de la iniciativa privada mediante la creación de un sistema de créditos tributarios para donaciones de empresas y personas a instituciones sociales determinadas.

Hacia una mayor flexibilidad del mercado laboral³

El gran impacto que posee el crecimiento económico en la derrota del subdesarrollo y la pobreza proviene específicamente del aumento sostenido de los empleos y la mejoría de los ingresos de las personas. Por lo mismo, disponer de un mercado laboral competitivo y flexible cobra especial relevancia.

La evolución del mercado laboral chileno en los últimos años ha sido altamente positiva. Tasas de desempleo en fuerte descenso y un significativo crecimiento en los salarios reales grafican en gran parte lo anterior. En términos institucionales, las reformas llevadas adelante entre 1990 y 1991 fueron moderadas y contribuyeron a reducir gran parte de la presión que existía por cambios en la institucionalidad laboral.

A pesar de estos auspiciosos resultados, aún quedan importantes desafíos pendientes en el tema del empleo. De partida, la mantención de un alto nivel de crecimiento económico y de generación de empleos dependerá en parte del aumento de la fuerza laboral, para que ésta no se transforme en un cuello de botella para el crecimiento económico del país. Esto requiere —entre otras cosas— generar condiciones para que la fuerza de trabajo se expanda a tasas mayores que la población del país, lo que equivale a aumentar la participación de las mujeres y otros grupos en el mercado del trabajo.

Los grandes temas y prioridades en el campo laboral serán necesariamente diferentes en el futuro que los que cautivaron nuestra atención en el pasado reciente, cuando Chile tenía una tasa de desempleo elevada. Hoy los principales focos de atención deben dirigirse a mejorar la calidad de los empleos, a descubrir cómo aumentar la productividad laboral, a integrar al mundo laboral los grupos más marginados, a implementar un sistema adecuado de seguro de desempleo y a introducir una mayor flexibilidad en los contratos.

Debe darse una importancia relevante al tema de la desocupación juvenil, considerando que es en ese sector donde se dan las tasas más altas de desempleo, las que afectan especialmente a los jóvenes de extrema pobreza. Históricamente en Chile las tasas de desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años han duplicado la desocupación de los grupos mayores, alcanzando un promedio anual de casi 14% durante el período 1988-1993. Asimismo, entre 1986 y 1993, el 45% de los desocupados correspondió a personas menores de 25 años. Entre ellos, la más alta tasa de desocupación se da precisamente entre los jóvenes más pobres, lo que revela la existencia de un círculo vicioso en torno a la pobreza. En este sentido, resulta fundamental mejorar el acceso

³ Véase F. Coloma en este volumen.

de los jóvenes a una ocupación estable, contrarrestando la marginación de los más pobres respecto de las oportunidades de empleo.

Resulta crucial aumentar la productividad de nuestra mano de obra a tasas elevadas porque ello permite crecer proporcionalmente y obtener un mayor grado de bienestar para los chilenos. Para lograrlo, la inversión en educación y capacitación vuelve a aparecer como un factor clave. Con el fin de mejorar nuestros programas de capacitación es recomendable focalizar la mayor parte de los recursos fiscales en los jóvenes de bajos ingresos, justamente los que tienen mayores problemas de empleo. Los tradicionales programas del Sence debieran ser reformulados por un doble motivo: porque las oportunidades de capacitación que ofrecen no son debidamente aprovechadas por las empresas y porque los grupos de trabajadores con baja calificación laboral son los que menos acceden a ella. En este mismo sentido, deberían diseñarse mecanismos que estimulen al sector privado a capacitar directamente, incentivando los contratos laborales de largo plazo que permitan a las empresas recuperar la inversión que hagan en capacitar a sus trabajadores.

También se debe avanzar en la búsqueda de un sistema de seguro de desempleo adecuado y coherente. En relación a esto se propone crear un sistema mixto, en que el período de cesantía se financie en parte con las indemnizaciones por años de servicios y en parte con un seguro de desempleo propiamente tal.

Respecto de la institucionalidad laboral, y en aras de la estabilidad, no parece oportuno impulsar nuevos cambios en materias de negociación colectiva, huelgas, despidos e indemnizaciones. Donde sí quedan vacíos importantes es en el campo de la flexibilidad de los contratos y las jornadas laborales, hoy muy restrictivos. Debería flexibilizarse la duración legal de las jornadas laborales y permitirse los contratos a domicilio. Esto es especialmente importante para la mujer, que busca conciliar su trabajo con su rol fundamental de madre y esposa. Un mercado laboral más flexible permitiría la incorporación de muchos chilenos y chilenas que hoy no participan de él, proveyéndolos de mejores ingresos y, consecuentemente, a la economía de mayores recursos.

Mejorando la competitividad y productividad del país⁴

Productividad y competitividad se han transformado en los grandes desafíos empresariales actuales. Ellos serán determinantes en el nivel de crecimiento que pueda alcanzar Chile en los próximos años, sobre todo si por competitividad se entiende la capacidad de una nación para producir y comer-

⁴ Véase L. H. Paúl en este volumen.

cializar sus bienes y servicios en el mercado mundial, y por esa vía incrementar el nivel de vida de sus habitantes.

Aunque existe un alto interés por explicar por qué algunos países resultan ser más competitivos que otros, hasta ahora no hay una teoría que sea ampliamente aceptada. Hay variables macroeconómicas importantes en la competitividad, como son la existencia de un tipo de cambio razonablemente alto y una tasa de interés real baja (aunque positiva). Se ha sugerido también que la competitividad requiere de mano de obra barata, pero ello tampoco sucede en Alemania o Suiza. De hecho existe evidencia de que en los países con mano de obra barata la productividad es bastante menor.

Asimismo, la hipótesis de que los países más prósperos son los «ricos» en recursos naturales, también parece ser una falacia, al mirar hacia Japón o Corea. Más bien, la clave de la competitividad parece estar en la calidad de la fuerza de trabajo del país, es decir, en la calidad de los recursos humanos. También se ha argumentado que la competitividad se logra a través de una alta injerencia estatal destinada a proteger los sectores escogidos, lo que comprobó ser eficiente en unos pocos países y desastroso en la gran mayoría.

En esta materia no hay recetas. Recientemente, Michael Porter señaló que la prosperidad no es algo que se herede, pues se crea, y la competitividad de un país dependería básicamente de la capacidad de innovar y mejorar que posee su industria, lo que exige competidores, proveedores y clientes altamente exigentes.

En Chile, la competitividad se ha relacionado básicamente con el nivel del tipo de cambio real. Y eso no ha sido por casualidad. A partir de 1982 el tipo de cambio real registró un alza importante que determinó que muchos productos se hicieran competitivos a nivel internacional. En lo que va de los '90, el tipo de cambio real ha caído cerca del 20%, lo cual ha estrechado bruscamente los márgenes de nuestras actividades exportadoras y sustituidoras de importaciones, llegando a ser dramático para algunos sectores.

Lamentablemente, en nuestro país no se han desarrollado estudios que aborden el tema de la competitividad. No existe un análisis sobre productividad y tampoco de cómo se relaciona la competitividad con la política macroeconómica, la tecnología, las prácticas de manejo empresarial, la infraestructura, la institucionalidad y el marco regulatorio, además del nivel de educación y capacitación de la fuerza laboral. Estos estudios deben hacerse. Así también se hace necesario establecer la competitividad de diversas industrias, incluyendo aquéllas exitosas y las que no lo son, para identificar factores que sean comunes en uno u otro caso.

A nivel internacional, la competitividad tiene mucho que ver con la calidad y la flexibilidad de las empresas. En este sentido, parece desmedida la importancia que asignan algunas firmas a la productividad en comparación al esfuerzo que destinan para conseguir mayores estándares de calidad y flexibilidad. Esta estrategia sólo sería válida si se esperara seguir exportando fundamentalmente *commodities*, pero ese no es el caso.

Al Gobierno también le cabe una importante tarea. Debe encargarse de proveer al país de una estructura institucional, regulatoria y de un ambiente que estimule una mayor competitividad de la economía chilena en general. Tal como plantea Porter, los gobiernos no pueden crear industrias competitivas, sólo las empresas pueden, aunque los gobiernos sí pueden impedir o limitar el desarrollo de industrias competitivas. El Estado debe preocuparse entonces de potenciar y no limitar la competitividad.

Infraestructura: Oportunidad u obstáculo para el desarrollo⁵

Infraestructura es el stock de capital existente en obras públicas y el necesario para una prestación adecuada de servicios públicos. Son los caminos, puentes, calles, vías férreas, puertos, aeropuertos, red de agua potable y alcantarillado, embalses, canales de regadío, centrales energéticas y red de comunicaciones. Una infraestructura adecuada impulsa el desarrollo económico-social de un país; su carencia lo frena. No hay empresa que pueda desarrollar sus actividades ni producir sin una infraestructura pública adecuada, sea ésta de transportes o de servicios. Cada día, todos utilizamos la infraestructura para un normal desarrollo de nuestra vida cotidiana. Por lo mismo, la inversión en infraestructura tiene un carácter social, ya que siendo necesaria para la producción, es indispensable también para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, determinando su calidad de vida.

En Chile el stock de infraestructura supera actualmente los US\$ 50.000 millones. El valor bruto de producción de los sectores de transporte y los servicios sanitarios, de comunicación y electricidad alcanza a los US\$ 10.000 millones por año, generando empleos para más de 450 mil trabajadores. A pesar de lo grandiosas que pueden parecer esas cifras, nuestro país presenta en la actualidad un gran déficit en infraestructura que está afectando tanto la calidad de vida de la población como los costos de producción. El costo para el país de no invertir oportunamente en infraestructura se traduce en un fuerte costo social y en la pérdida de competitividad de nuestro aparato productivo de bienes y servicios.

Las necesidades de inversión alcanzarán unos US\$ 15.000 millones en el período 1995-2000. Este monto es imprescindible para que Chile aproveche la oportunidad histórica que hoy se le brinda de derrotar el subdesarrollo en una década. ¿Pero cómo financiar esos 15 mil millones de dólares? Tradicionalmente la fuente de financiamiento de las inversiones en infraestructura pública ha sido el Estado a través del presupuesto fiscal, inversión que no sólo ha sido baja sino también altamente cíclica. Una cifra ilustra lo

⁵ Véase R. Acevedo y J. E. Errázuriz en este volumen.

dramática que ha llegado a ser esta situación: en los últimos 20 años, Chile ha invertido sistemáticamente menos del 1,5% del producto nacional en infraestructura.

No es extraño entonces que el déficit de inversión se calcule actualmente en torno a los US\$ 700 y 800 millones por año. Esta realidad más la alta prioridad que el Estado debe otorgar a algunos sectores como salud, educación, justicia y seguridad hace necesario pensar en otras alternativas de financiamiento donde la participación del sector privado cumple un rol indispensable.

La buena experiencia obtenida en los sectores de energía y de telecomunicaciones —donde con una adecuada regulación, con sistemas tarifarios y marcos legales estables, los privados demostraron funcionar bien— ha influido. En 1993 se abrió espacio a la participación privada en infraestructura a través del Sistema de Concesiones de Obras Públicas, para transformar a los particulares en un buen complemento en todo lo referido a la inversión vial.

La realidad de los distintos sectores productivos y sus necesidades futuras difieren marcadamente. Mientras en algunas áreas hay plena satisfacción de la demanda, en otras existen importantes carencias que amenazan en constituirse en un freno para el desarrollo. En el primer caso está el sector telefónico, la producción y distribución de energía eléctrica y el suministro de gas, todos en el ámbito privado. Por el contrario, se evidencian grandes déficit de inversión y una deficiente calidad de los servicios en los ámbitos de infraestructura vial urbana e interurbana (donde sólo el 16% de los caminos está pavimentado), en el sector puertos (sistema que podría colapsar de aquí a 1996 si la carga crece en un 15% anual), en el de aeropuertos, ferrocarriles y los servicios sanitarios. Todos ellos, en manos del sector público, acumularon durante 1993 un déficit de entre 780 y 1.148 millones de dólares.

Por lo mismo, urge abordar una nueva etapa que contemple la privatización de los servicios sanitarios, la reestructuración y privatización de los sistemas portuario, aeroportuario y de ferrocarriles, y la tarificación en las zonas urbanas. También es necesario revitalizar y perfeccionar el sistema de concesiones de obras viales existentes, que ha funcionado mucho más lento de lo esperado (a la fecha se han entregado en licitación sólo dos proyectos de montos relativamente bajos).

En particular, resulta esencial extender la ley de concesiones al mantenimiento de la infraestructura vial y a obras que no tengan un servicio alternativo (debidamente reguladas), asegurar dentro de lo razonable que futuras decisiones estatales no alteren significativamente las condiciones en que se otorgó la concesión, flexibilizar la inversión de los fondos de pensiones y compañías de seguros en proyectos de este tipo, y perfeccionar la normativa tributaria a que están sujetos. El perfeccionamiento de la ley de concesiones permitiría que el sector privado entregue todo su potencial de aporte al desarrollo de la infraestructura nacional.

2. REDEFINIENDO EL ROL DEL ESTADO

La política de regulaciones⁶

El Estado interviene en la vida económica de un país de muchas maneras, determinando desde las variables macroeconómicas —como la oferta de dinero y la composición del gasto público— hasta el funcionamiento de una serie importante y muy disímil de actividades específicas, como son la explotación del bosque nativo, la apertura de sucursales bancarias en el exterior o la edificación en altura. Por lo mismo, a la hora de establecer una meta ambiciosa de crecimiento para Chile se hace necesario identificar cuáles son las regulaciones realmente necesarias para el desarrollo armónico de un país, cuáles parecen obsoletas y un estorbo para el mismo y cómo deben diseñarse aquellas que parecen indispensables.

El tema de la regulación estatal ha ido cobrando creciente fuerza, provocando encontradas emociones entre quienes se oponen a las regulaciones y aquellos que piden que el Estado intervenga definiendo derechos de propiedad y produciendo bienes y servicios.

Nuestro planteamiento parte por reconocer que el rol regulador del Estado es esencial, aunque proponemos la reducción de las regulaciones al mínimo posible, con el fin de garantizar altos grados de libertad personal y evitar un crecimiento desordenado de regulaciones ineficientes y paternalistas, que pueden constituirse en focos de corrupción del sistema político.

Con ese objetivo, hemos intentado identificar el cúmulo de regulaciones actualmente existente y proponer un marco analítico que permita establecer cuáles cumplen realmente con los objetivos perseguidos.

En primer lugar se analiza la evolución del conjunto existente de regulaciones en relación con los profundos cambios que ha experimentado el sistema económico nacional, comprobándose que muchas de ellas son obsoletas. Se enfatiza también un principio esencial: las regulaciones no deben ser discriminatorias y deben respetar el principio de igualdad ante la ley. En ese sentido, se hace necesario reconocer que las regulaciones afectan necesariamente la innovación económica y la responsabilidad personal, lo que justifica minimizarlas.

En términos específicos, se proponen medidas constitucionales, como la creación del cargo de Fiscal Impugnador, el que tendría como funciones proponer a los legisladores la eliminación de las regulaciones que parecen ineficientes. Este nuevo cargo terminaría, además, con el desequilibrio que existe actualmente y que favorece la acumulación de regulaciones por sobre la derogación de las que son inútiles.

Se discute ampliamente en este libro el tema de los monopolios naturales y la usual forma de abordarlos a través de la fijación de tarifas. En

⁶ Véase S. Valdés en este volumen.

algunos casos de monopolio no conviene tal fijación de tarifas. En otros, la tarificación por comparación con el promedio de empresas afines resulta viable, como lo muestra la exitosa experiencia de la tarificación eléctrica chilena; ella muestra que la negociación de tarifas puede ser llevada a criterios técnicos.

En el caso de los monopolios naturales «idiosincráticos», aquellos que no tienen similares en otros puntos geográficos del país (como es el caso de Emos), la solución anterior no es aplicable. Lo más recomendable parece ser recurrir a otras instancias, como puede ser un tercero experto o un tribunal especializado ad hoc, dependiente del poder judicial, creado para fijar tarifas a empresas únicas.

Hoy es ampliamente reconocido en nuestro país y el exterior que las empresas estatales tienden a ser ineficientes. Por ello, algunos analistas hablan del ocaso del Estado empresario y el advenimiento del Estado regulador. Pero parece claro que el beneficio de las futuras privatizaciones irá mucho más allá de una pura ganancia de eficiencia, pues éstas deberían contribuir a reducir importantes imperfecciones en nuestro sistema político, reforzando de paso el sentido de libertad y responsabilidad individual. Por lo mismo, las privatizaciones son actores indispensables de una buena política de regulaciones.

Privatización: Un proceso inconcluso⁷

Nuestro país se encuentra ante un gran desafío: aumentar la eficiencia de los activos públicos para beneficiar a los más pobres. Esta es una responsabilidad muy específica del Gobierno, que puede usar la privatización de empresas públicas como una herramienta poderosa para lograrlo. Por supuesto, se requiere que el proceso se lleve adelante en forma ordenada, responsable y acompañado de las regulaciones pertinentes. Pero eso no justifica que las privatizaciones sean demoradas innecesariamente, pues eso puede acarrear efectos deplorables en términos económicos.

El proceso de privatizaciones prácticamente se detuvo en Chile entre 1990 y 1993. Y a pesar de algunas medidas y declaraciones coherentes con el deseo de privatizar, las autoridades actuales han actuado con demasiada parsimonia y se ha avanzado poco en 1994. Excepciones son la venta de un paquete minoritario de acciones de Lan Chile que quedaba en poder del Estado y la adjudicación del 51% de la compañía de carga de Ferrocarriles (Fepasa). Se considera seriamente la privatización de Edelnor, Empremar y Transcontainer, pero aún no ha ocurrido. No se privatiza Codelco. Y para todo lo que resta, se considera la evaluación «caso a caso».

Esto es lamentable. Recordemos que después de una importante presencia estatal en el proceso productivo nacional, con el 40% del valor agregado total conseguido a través de la actividad de 600 empresas públicas, después de

⁷ Véase D. Hachette en este volumen.

1973 se produjo un vuelco espectacular. Volvieron al sector privado más de 550 de esas empresas, lo que significó reducir en un 75% la participación estatal. Primero se privatizaron las empresas estatizadas o intervenidas a principios de los setenta. Luego se traspasaron los servicios de utilidad pública, como fueron los de electricidad y telecomunicaciones, y otras compañías como Cap, Soquimich e Iansa.

También se privatizó parte de los servicios de salud y la administración de los fondos de pensiones, uno de los aspectos más revolucionarios de la institucionalidad económica.

A pesar de las dificultades relacionadas con ciertas faltas de transparencia y de regulaciones adecuadas, el proceso llevado a cabo en nuestro país fue exitoso desde el punto de vista de la eficiencia, el empleo, el desarrollo del mercado de capitales y la difusión de la propiedad. También permitió luego contrastar el comportamiento de las empresas privatizadas con aquellas que no lo fueron. Y sirvió, de paso, para arrojar una gran duda respecto de la pertinencia de que el Estado retenga un rol productivo.

La experiencia abrumadora indica que el Gobierno no debe tener empresas, pues el sector privado es más eficiente en esta tarea. Nuestro análisis intenta mostrar lo que queda por hacer. Y especialmente el cómo debe hacerse en el sector más discutido: el del cobre. En esa, y todas las áreas que quedan —electricidad, transporte, empresas sanitarias y otras—, la experiencia adquirida, las correcciones realizadas y algunas sugerencias que se hacen aquí son una buena base para preparar y después privatizar la mayoría de las empresas que quedan bajo el amparo público.

El stock privatizable es más de 8 veces lo traspasado al sector privado durante el período 1985-1989, calculándose el actual en más de US\$ 20.000 millones (40% del producto). Las justificaciones para no privatizarlo son débiles. Reconocemos la necesidad de una adecuada regulación para muchos de los casos que quedan, pero este vacío no puede ser usado como excusa para no privatizar. Y menos en el caso de Codelco u otras empresas públicas, que o no necesitan de regulación alguna o bien ya la tienen aunque ésta pueda requerir de perfeccionamiento.

En la actualidad son más de 40 las empresas que quedan en manos del Estado. Entre ellas están las productoras de bienes y servicios transables —Codelco, Enap, Enacar, Enami y Emprepar—; las productoras de bienes y servicios no transables —las eléctricas Colbún y Edelayesen, el Metro, y las empresas de servicios sanitarios—; algunas rentables —como Codelco, el Metro y Enap—, y otras que no lo son, como Ferrocarriles del Estado o Enacar. En síntesis, éstas representan un valor agregado de más del 5% del PIB y dos tercios del mismo proviene de Codelco.

En 1992, por ejemplo, todo ese cúmulo de activos arrojó utilidades cercanas a los US\$ 350 millones, lo que implica una escasa rentabilidad de 1,7% sobre el patrimonio. Si de la larga lista se exceptúa a Codelco, la situación se hace aún más dramática, pues la rentabilidad alcanza a sólo el 0,4%,

cifra que no se compara con el 12,8% de rentabilidad que obtuvieron las empresas en bolsa durante el mismo año.

Los números anteriores son categóricos. Pero existen además numerosos argumentos para continuar privatizando. Los tradicionales hablan de ampliar la base de propiedad para fortalecer la economía de mercado, reducir el tamaño y la influencia estatal, atraer capitales extranjeros o, entre otros, estimular la competencia y fomentar el ahorro. Pero más allá, el punto fundamental está en el respeto que el Estado debe a la libertad de las personas y de la sociedad civil. Lo anterior implica que el Estado no debe concentrar poderes privados en la esfera pública, pues manejar empresas termina por limitar la autonomía y las libertades de la sociedad y de los individuos.

Asimismo, existe cada día una conciencia más fuerte respecto de la importancia que tiene la eficiencia en el manejo de los recursos. En este sentido, cumplir con los objetivos de realizar una gestión fiscal prudente, potenciar el crecimiento y superar nuestros problemas sociales dependerá del manejo eficiente de todos los recursos, lo que obviamente incluye a aquellos controlados por el Estado, que representan un porcentaje tan elevado del capital nacional.

Más aún, sólo cabe imaginarse la inmensa contribución que harían los US\$20.000 millones que podrían provenir de la privatización (o incluso una fracción de ellos) en un gran fondo social cuyos retornos se usen en proyectos de educación, salud, nutrición y vivienda altamente rentables. La idea sería mantener el capital del fondo y sólo gastar lo que éste rente en proyectos sociales, evitando así cualquier consecuencia macroeconómica indeseable. Sin duda alguna, la rentabilidad de este fondo sería muy superior a la que hoy tienen estos recursos en las empresas estatales.

Un impuesto para fortalecer el crecimiento⁸

Como en muchas materias, Chile tiene bastante adelantado lo que respecta a impuestos. En general, tanto la estructura como administración tributarias son muy eficientes y modernas. Gran parte de la recaudación proviene del IVA, un impuesto simple, relativamente fácil de recolectar, que genera pocas distorsiones en la asignación de recursos del país.

Aún así, Chile aún no posee un impuesto personal que complementa de una forma adecuada el resto de la estructura tributaria. Estamos conscientes de que pueden haber muchas otras correcciones y simplificaciones deseables para nuestro sistema tributario, pero aquí nos centramos en la que nos parece más evidente. En este sentido, nuestra propuesta pretende establecer un impuesto personal simple, de amplia base imponible, fácil de pagar y de recaudar, que evite la evasión y perjudique lo menos posible el ahorro.

Según informaciones del Servicio de Impuestos Internos, actualmente

⁸ Véase B. Fontaine en este volumen.

son menos de 14.000 personas las que declaran ganar \$ 2.200.000 brutos o más mensuales y por eso están afectas a la tasa más alta de tributación, 50% en el Global Complementario durante 1994. Ese número tan escaso da una idea de la ineficacia del impuesto personal vigente a la hora de redistribuir los ingresos.

Considerando además que los impuestos deben cumplir con el requisito esencial de ser neutrales, resulta improcedente, por ejemplo, que una actividad profesional esté más gravada que otra. En la legislación chilena, los empresarios y trabajadores independientes tienen más posibilidades de moderar sus impuestos personales que los empleados o trabajadores dependientes. Los primeros pueden constituir sociedades para prestar servicios, lo cual les permite —al igual que a los empresarios— contar con dos ventajas que los trabajadores dependientes no tienen: deducir de sus ingresos los gastos incurridos en la prestación de servicios o en la producción y venta de bienes.

En segundo lugar, los empresarios y trabajadores independientes, que prestan servicios a través de sociedades, pagan un 15% de impuesto sobre las utilidades anuales mientras las mantengan en la empresa. Sólo si retiran esas utilidades pagan impuestos personales sobre esos retiros o dividendos. Lo anterior permite postergar el pago de los impuestos, lo que en muchos casos permite disminuir el pago de los tributos. Los empleados, a diferencia de los empresarios, deben tributar por la totalidad de su sueldo, independientemente del destino que tenga y no pueden postergar los impuestos que afectan sus ingresos ahorrados.

En este sentido, queremos iniciar el debate respecto de una nueva fórmula de impuesto que tendría dos tramos: uno exento, que dejaría libre de impuestos a más personas que el tramo exento vigente y uno gravado por una tasa pareja del 20%, que sería igual —en nuestra proposición— a la que grave las utilidades de las empresas. El diseño anterior significa una pequeña alza en el impuesto de las empresas y una baja muy importante en el impuesto de las personas, y no alteraría significativamente la recaudación tributaria actual. Proponemos, así, un impuesto más simple, parejo, y que grave con una tasa igual los ingresos de las personas y las utilidades de las empresas.

La reducción en las tasas marginales de impuesto y la progresividad más racional del mecanismo planteado debieran constituirse en un fuerte aliado al desarrollo de las capacidades laborales de cada cual y a la liberación de la creatividad individual. Esto, más el empleo de parte de los recursos de la industria tributaria —como son el tiempo destinado y los recursos invertidos en asesores— en fines más productivos, debiera favorecer e incentivar el desarrollo económico nacional.

Estamos conscientes, que el cambio propuesto es uno mayor, y lo consideramos, por tanto, una meta de mediano plazo que debe ser analizada y discutida en profundidad. En el corto plazo, y como transición hacia el esquema propuesto, podría partirse por rebajar las tasas de impuestos personales, disminuyendo el número de tramos y ampliando los resultantes. Una estructura razonable sería un tramo exento, uno afecto al 5%, otro al 15%, y una tasa

máxima de 25 a 30% para los ingresos más altos. Esto podría significar menor recaudación, a no ser que se compense con alzas en otros impuestos. Sin embargo, una estructura tributaria más simple atenuaría el efecto en los ingresos fiscales.

3. PROFUNDIZANDO LA INTEGRACION DE CHILE EN EL MUNDO

Una estrategia de inserción comercial para Chile⁹

Las exportaciones han sido el principal motor de crecimiento del país en la última década. Y en el futuro parece claro que la única alternativa viable para obtener un desarrollo sostenido en el país está en la profundización del modelo exportador.

También parece haber consenso en que el éxito exportador chileno se debe en gran parte a la estrategia de integración seguida por nuestro país con el resto del mundo. Pero aquí queda bastante por hacer. El desafío de Chile es seguir profundizando su integración externa, fundamentalmente en dos áreas: en el movimiento internacional de capitales y en el flujo de bienes y servicios.

Durante los '90 han cobrado especial importancia los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, algunos de los cuales Chile ya concluyó con México, Colombia y Venezuela. Esta estrategia debe llevarse adelante complementariamente a la inserción multilateral en el marco del GATT y de su sucesora a partir de enero de 1995, la Organización Mundial del Comercio (OMC). También debemos continuar con la inserción unilateral, que comprobó ser enormemente efectiva.

Los acuerdos de comercio selectivos permiten abrir mercados, reduciendo las barreras comerciales que no logran ser removidas por otras vías. Si el país continúa con la inserción unilateral, como probablemente ocurrirá, estos acuerdos permiten obtener algo a cambio de la reducción de nuestras propias barreras. Pero los acuerdos selectivos no son siempre positivos. Se requiere ser especialmente cuidadosos en la elección de los socios, de modo de garantizar que los beneficios netos resulten positivos para Chile.

Analizando tamaños de mercado, costos de transporte, competitividad, estructura de importaciones y patrones de comercio, además de los indicadores macroeconómicos, concluimos que Estados Unidos (Nafta) es el socio más atractivo para nuestro país. En un segundo grupo de interés se encuentran México, Argentina y Brasil, y después Colombia, Venezuela y Perú.

A la hora de escoger entre la incorporación de Chile al Nafta o establecer un convenio bilateral con los Estados Unidos, sugerimos seguir la primera de estas alternativas porque ella aparece claramente más beneficiosa para el país. Debe considerarse que el Nafta supone además la asociación con Canadá

⁹ Véase D. Hachette y F. Larraín en este volumen.

y México; que es poco probable que Chile pueda negociar mejores condiciones con Estados Unidos que las que obtuvieron ambos países en conjunto; que se trata de un texto conocido y por lo tanto menos riesgoso, y que Chile cumple con la gran mayoría de sus requisitos.

Una integración a Estados Unidos o Nafta no representa sólo acceso en el presente, sino también es un seguro de acceso para el futuro. A consecuencias de ésta, se recompondría nuestro comercio exterior (tanto exportaciones como importaciones) hacia América del Norte. Pero más importante podría ser el aumento de la inversión extranjera hasta unos 2 puntos del PIB por año (alrededor de US\$ 1.000 millones), por la caída de la percepción de riesgo-país que un tratado así produciría en los potenciales inversionistas externos.

Mercosur es también atractivo para Chile, ya que representa un mercado casi 15 veces superior al nuestro. El camino adecuado no es integrar a Chile plenamente en este pacto sino conseguir un acuerdo de libre comercio con él, dado que el arancel externo común de importación de Mercosur es superior al chileno. La integración con Argentina también parece interesante, aunque todavía quedan puntos pendientes que soslayar para concretarla, como son la inestabilidad de las reglas comerciales en Argentina y la protección del patrimonio zoo-fitosanitario chileno, entre otras. Con Brasil habrá que analizar, previamente a la integración, los progresos en sus reformas estructurales, su estabilidad macroeconómica, y —particularmente— los subsidios que aún persisten en el sector industrial.

La integración selectiva en acuerdos como Nafta, Mercosur y otros bilaterales en la región adquiere especial significado y trascendencia si como objetivo final está la creación de una zona de libre comercio para todo el continente americano. Esta es una meta ambiciosa pero alcanzable, y Chile debe ser protagonista de este proceso sin olvidar que el objetivo más importante es integrarse a todo el mundo.

Para continuar, entonces, creemos que debe rebajarse nuestro arancel de importación, hoy en 11%. Esta medida nos insertaría crecientemente con el exterior; reduciría los costos de desviación de comercio asociados a los acuerdos y también tendería a apoyar el tipo de cambio real, herramienta vital en la competitividad de nuestras exportaciones cuya estabilidad es importante mantener. A pesar que una rebaja arancelaria reduce los ingresos públicos, una reducción de 3 ó 4 puntos sería perfectamente viable en el corto plazo.

La inserción financiera chilena en el mundo: Un problema de oportunidad¹⁰

A fines de los ochenta, y con más vigor durante los noventa, el mercado financiero chileno logró un desarrollo espectacular en relación al resto de

¹⁰ Véase F. Larraín y F. Morandé en este volumen.

América Latina, situación a la que lamentablemente aún no se le ha sacado el suficiente partido. En este sentido, la inserción de nuestro país en el exterior es un proceso inconcluso, pues a pesar de los avances realizados quedan muchas áreas en las que el país puede progresar.

Chile tiene oportunidades claras de convertirse en un centro financiero regional, exportar servicios financieros a otros países de América Latina y realizar inversiones directas en la región, estableciendo instituciones financieras filiales. Contamos con las ventajas que nos permitirían llevar adelante estos proyectos: la estabilidad y el dinamismo de la economía chilena se suman a la activa presencia de inversionistas institucionales en nuestro mercado, a la existencia de una legislación financiera moderna y una supervisión adecuada y al *know-how* adquirido en muchos años de operación. Estos conocimientos pueden resultar muy útiles en países que están implementando normativas financieras similares a las nuestras.

El proceso de liberalización financiera siguió su curso durante el Gobierno del Presidente Aylwin y en el actual, aunque los esfuerzos se han centrado más en liberalizar la salida de capitales que la entrada de los mismos. Las principales liberalizaciones ocurridas en este período tienen que ver con la inversión extranjera, tanto de extranjeros en Chile —a través del Capítulo XIX y el DL 600— como de empresas no financieras chilenas en el exterior, a través del Capítulo XII de la Ley de Cambios.

Asimismo, a partir de junio de 1990, las empresas chilenas tuvieron mayores posibilidades de captar recursos desde el exterior con la colocación de acciones en el mercado externo a través del mecanismo de American Depositary Receipts (ADRs), y en marzo de 1992 se les autorizó además la obtención de financiamiento vía emisión de bonos. Las AFP han sido autorizadas a invertir en el exterior un porcentaje pequeño pero creciente de su fondo.

Todos los ejemplos anteriores apuntan en el sentido de liberalizar la salida de capitales. Coherente con el énfasis puesto en impedir la entrada masiva de dólares, en junio de 1991 el Banco Central aplicó un encaje no remunerado de 20% para los créditos externos que ingresaren al país, cifra que aumentó al 30% a mediados de 1992.

Si bien es importante reconocer todos esos avances, creemos que los mercados de capitales chilenos han alcanzado un nivel tal de sofisticación y madurez que nos permitiría avanzar mucho más lejos. Nuestro país puede transformarse en el centro financiero de América Latina y podemos aprovechar que gran parte de nuestras instituciones y agentes operadores tienen mucho más experiencia que sus competidores de otros países de la región. Pero nos preocupa la oportunidad que el país está perdiendo, pues esas evidentes ventajas comparativas se aprovechan sólo parcialmente debido a las restricciones impuestas por múltiples regulaciones.

Para soslayar los obstáculos existentes, un primer paso debería darse en la dirección de suprimir la existencia de mercados cambiarios duales, es decir, de uno formal y otro paralelo. A corto andar, todas las operaciones de

cambio deberían realizarse en un mercado libre y abierto, lo cual, entre otras cosas, potenciaría las posibilidades de convertir a Chile en un centro financiero regional.

Tampoco se justifica mantener la restricción de un año para la repatriación del capital que ingresó vía DL 600. También podría avanzarse en permitir un mayor acceso de las empresas chilenas a fondos externos. En este sentido, la reducción del monto mínimo exigido para la emisión de bonos y ADRs de US\$ 50 a US\$ 25 millones parece adecuada; sin embargo las exigencias de clasificación de riesgos internacionales parecen excesivas. El principio debería centrarse en que sean los propios inversionistas internacionales quienes exijan determinadas condiciones de riesgo para invertir en una empresa chilena y no el Banco Central de Chile el que se ocupe de medir ese riesgo.

En otro ámbito, también parece plausible mejorar la situación del encaje a los créditos externos, mecanismo que afecta incluso a aquellos recursos ligados a proyectos de inversión extranjera. Luego del alza experimentada por las tasas de interés en Norteamérica y de la baja en las tasas chilenas, el encaje puede ser, al menos, reducido fuertemente.

Además, es necesario permitir que una serie de instituciones financieras, como AFPs, bancos, compañías de seguros y fondos mutuos puedan incrementar sus inversiones y operaciones en el exterior tanto en monto como en tipos de instrumentos financieros. Por ejemplo, la apertura de sucursales bancarias en el exterior es algo que debiera resolverse en forma urgente. También convendría revisar el impuesto a las ganancias de capital, que, además de poco recaudador, obstruye ciertas transacciones en nuestros mercados (como la de acciones y bonos de empresas de otros países latinoamericanos) y provoca una desintermediación en los mercados financieros locales. Y lo anterior con el afán de aprovechar los privilegios que tanto esfuerzo y trabajo nos costó conseguir.

Si bien es cierto que algunas ventajas comparativas se reciben, es claro que otras se obtienen. Las ventajas comparativas que hemos logrado en el mercado financiero son del segundo tipo, de aquellas que se conquistan, y no debemos desaprovecharlas. Eso nos permitiría fortalecer nuestras posibilidades de crecimiento y progreso.

4. MEJORANDO NUESTRA CALIDAD DE VIDA

La descentralización: Un proceso en desarrollo¹¹

El crecimiento económico y el potencial de progreso de nuestro país es sin lugar a dudas la columna vertebral de este libro. En ese sentido, la evidencia es demasiado contundente en demostrar que será sólo a través de esa vía que Chile logrará superar el subdesarrollo y la pobreza.

¹¹ Véase P. Jordán en este volumen.

Hemos analizado, entonces, las oportunidades que en términos de crecimiento aún se nos presentan como país; hemos establecido los espacios que quedan por llenar, las políticas que hay que establecer y las medidas urgentes de tomar para conseguir que Chile crezca sostenidamente a una tasa cercana al 7% anual. Hemos hablado de los beneficios que esta cifra acarrearía consigo y también de cómo conquistarla.

Pero eso no es suficiente. Queremos para Chile el progreso, entendiendo por él no sólo el aspecto económico. Eso nos llevó a analizar la calidad de vida de los chilenos como un tema importante, uno que está compuesto por viejos problemas y también por nuevos problemas, aquellos que surgen precisamente por el progreso y el desarrollo del país.

Un viejo anhelo en este sentido es la descentralización. Tras ella se han dado numerosos pasos. Pero ésta debe ser concebida como un proceso, y existe un número importante de demandas y oportunidades que justifican continuar con la desconcentración en la toma de decisiones y seguir perfeccionando la autonomía de los gobiernos locales y regionales.

La descentralización de nuestro país debe ser parte explícita de la estrategia de desarrollo nacional, y este proceso debe entenderse no sólo como una opción de reforma administrativa del Estado, sino también como un espacio político y de políticas orientadas a alcanzar un mayor bienestar. Actualmente Chile se encuentra ante un doble proceso: uno de consolidación de lo alcanzado hasta ahora y otro de preparación para cruzar un nuevo umbral de progreso.

La descentralización apunta principalmente al enriquecimiento de las capacidades de gestión en las distintas localidades y regiones del país. Esta es un complemento fundamental en la modernización del aparato público, al impulsar un desarrollo equilibrado en términos territoriales y sociales, incrementar la participación ciudadana en las decisiones del desarrollo local y fortalecer la instituciones de la democracia.

Hasta ahora se ha sostenido un proceso descentralizador a través de incrementos en la desconcentración administrativa, de la creación y puesta en marcha de mecanismos de distribución y asignación presupuestaria por regiones, de la instalación de órganos de representación ciudadana en los gobiernos subnacionales y a partir de la consolidación de modalidades democráticas.

En adelante será necesario implementar estrategias que impulsen más decididamente este proceso. La sola existencia de gobiernos regionales y locales de origen democrático implica desafíos para la acción gubernamental. En este sentido, proponemos delegar espacios crecientes de toma de decisiones y de acción a las instancias regionales y locales.

Pero el proceso descentralizador no se agota con la transferencia de atribuciones y responsabilidades a organizaciones e instituciones subnacionales para que sean éstas las que ejecuten y administren servicios. Lo que pretendemos es que este proceso tienda a una gradual construcción de sistemas de gobierno regionales que, respetando el principio unitario del Estado chileno, se

esfuerzen por impulsar con creatividad, recursos y espacios de gestión el desarrollo social y económico local. Esto requiere de una participación activa de las comunidades regionales y locales, particularmente del sector privado, en el proceso de descentralización. Proponemos que el Gobierno desarrolle diversas acciones para fomentar las iniciativas y propuestas locales.

Una descentralización exitosa también exige reconocer la diversidad de los gobiernos subnacionales, que se manifiesta —entre otras cosas— en diferencias de su capacidad de gestión. Esta diversidad constituye también riqueza y lleva a sugerir la aceptación de un proceso diferenciado en su velocidad y características entre los distintos gobiernos subnacionales. En este sentido, es importante desarrollar indicadores de capacidad de gestión gubernamental (y se hacen proposiciones específicas al respecto), que revelen sus carencias y potencialidades.

En el plano de los recursos, por ejemplo, pensamos que se podrían crear nuevos fondos concursables, mayores grados de libertad en el manejo de los presupuestos y, quizás, la posibilidad de fijar algunas tarifas, tributos y cobros locales. Avanzar en ese sentido permitiría que los gobiernos subnacionales cuenten con un financiamiento seguro en el tiempo y con espacios de discrecionalidad que permitan un real ajuste de las políticas nacionales a la realidad local.

En definitiva, creemos que la descentralización puede cumplir con cinco propósitos fundamentales: ayudar a superar la pobreza; apoyar el crecimiento económico nacional a través de un mejor aprovechamiento de las oportunidades que se dan en cada territorio; velar por la sustentabilidad ambiental del desarrollo, toda vez que la proximidad ayuda a detectar los costos ambientales que impone el progreso; fortalecer la democracia, sirviendo de estímulo para la participación, y fortalecer, asimismo, los gobiernos subnacionales, quizás la mayor tarea de modernización estatal pendiente.

Mejorando nuestra administración regional y urbana¹²

Pocas cosas son más patentes actualmente en nuestro país que las carencias de la administración urbana y regional. En lo urbano, basta observar la caótica situación que vive Santiago: la creciente congestión del tránsito, la contaminación ambiental y de aguas servidas, además de las construcciones que no obedecen a ningún tipo de orden o racionalidad. Asimismo, la ausencia de una política en este sentido se hace evidente en lo regional, por ejemplo, con la desmedida concentración de población en Santiago, la que hoy supera los 5,2 millones de habitantes para un total nacional de poco más de 13,2 millones.

¹² Véase J. Braun en este volumen.

Sin embargo, los problemas urbanos de hoy no son más que un pálido reflejo de lo que podrían llegar a ser en el futuro si no se toman las medidas adecuadas. De mantenerse la actual tendencia, la población de la Región Metropolitana crecerá en un millón de habitantes durante los próximos diez años, con todos los costos asociados en términos de transportes, tiempos de viaje y deterioro de la calidad de vida, sólo por mencionar algunos. Por ejemplo, en 1992 circulaban en Santiago 500.000 vehículos y se espera que éstos aumenten en 750.000 unidades en diez años, con todos los efectos en contaminación y congestión que esto significa.

¿Y quién aparece como responsable de todo lo anterior?

Uno de los elementos que explica de manera importante este fenómeno es precisamente el crecimiento sostenido experimentado en nuestro país y, por ende, el aumento persistente que se ha registrado en los ingresos. Más recursos significan más vehículos y más viviendas.

Pero si bien éstos parecen problemas asociados al desarrollo del país, el propio crecimiento también aportará a las soluciones. Todos los fenómenos anteriormente descritos señalan que Chile necesita abordar una importante inversión en infraestructura, la que según algunas estimaciones debería alcanzar a cerca de US\$ 20.000 millones para la próxima década sólo para el área vial.

En este sentido, el objetivo de una política regional y urbana no puede significar detención del progreso y el crecimiento económico de un país. Por el contrario, debe potenciar ese proceso, de manera tal que las inversiones en infraestructura necesarias para no frenar nuestro potencial de crecimiento y salvaguardar la calidad de vida de la población se lleven a cabo en los montos y en los lugares que resulten adecuados, y que las personas, empresas e industrias se localicen en aquellos lugares donde sea más eficiente.

Para lograr lo anterior es indispensable que los distintos agentes económicos enfrenten los costos y beneficios sociales involucrados en sus decisiones espaciales. Esto requiere de una política global, que corrija externalidades y asegure el cobro del verdadero costo involucrado en el uso de infraestructura, y vele porque no se subsidie una localidad, región o ciudad determinada en desmedro de las demás.

Nos parece evidente que ciertas funciones y sus financiamientos corresponden al Gobierno central, y los gobiernos locales deben pagar por esos servicios en función de su uso, lo cual puede suponerse en proporción al PIB local. El resto de las funciones debe recaer en los gobiernos locales, los que obtendrían los recursos a través del cobro del costo marginal a los usuarios. Se sugieren cobros e impuestos a nivel local que no existen en la actualidad, sin aumentar la carga impositiva total, sustituyendo parcialmente algunos tributos existentes por tarifas. Ello ayudaría a resolver los problemas urbanos y regionales, y de esa forma evitar el deterioro que el desarrollo puede acarrear al bienestar de la población si no se toman las medidas en el momento oportuno.

Planteamos además que la infraestructura debe quedar en manos de los gobiernos locales y su administración hacerse a través de sociedades autó-

nomas. A su vez, los gobiernos locales deberían gozar de plena autonomía en términos administrativos y financieros en las funciones que se les encargue. Todo lo anterior debería conformar los principios básicos de una Ley Marco de Administración Urbana y Regional, la cual, por una parte, vendría a sustituir el vacío e indefinición existentes y, por otra, recogería en un solo documento todas las reglamentaciones y leyes que actualmente regulan estos aspectos, y que muchas veces son contradictorias.

Medio ambiente: Una gestión necesaria¹³

La preocupación por el medio ambiente se ha transformado en un tema de creciente interés público, principalmente por los efectos que el desarrollo económico y los distintos procesos productivos pueden tener sobre el bienestar y la salud humanas. Esta preocupación es compartida en mayor o menor grado por todas las naciones. Lo que cambia de un país a otro son las prioridades que se fijan, pues éstas dependerán del progreso económico y cultural que registre cada sociedad.

Actualmente, Chile enfrenta dos tipos de problemas en materia ambiental. Están los que se presentan habitualmente en un país en vías de desarrollo, como la contaminación del aire por material particulado, la contaminación por aguas servidas y la erosión de tierras por sobre pastoreo y deforestación. Pero también tenemos problemas de países desarrollados, como la contaminación por residuos sólidos riesgosos, la congestión vehicular, la preservación de la biodiversidad, las presiones para no usar recursos hídricos y forestales y la preocupación por el agotamiento de la capa de ozono, entre otros.

Esta mezcla de problemas complica la generación de prioridades y políticas de gestión ambiental y hace evidente la necesidad de establecer una base conceptual sólida para evaluarlos. En este sentido, la discusión sobre las acciones de conservación que deben llevarse a cabo en el país debe considerar nuestra propia ecuación de costos y beneficios, en el contexto de nuestra propia cultura y valores.

Algunos problemas ambientales se solucionan con el propio desarrollo económico, pues una mayor disponibilidad de recursos permite que los países realicen inversiones, por ejemplo, para pavimentar y limpiar las calles. Pero esta es una medalla de dos caras. Hay otras situaciones ambientales que empeoran a medida que aumenta el ingreso, y son esas precisamente las situaciones que deben ser anticipadas, aprovechando la experiencia de los países desarrollados.

Resulta conveniente recalcar que el medio ambiente como valor absoluto es un mito. Del análisis económico, y también del balance de los valores éticos y morales, se deduce que los criterios y variables utilizados para la

¹³ Véase R. Katz y N. Borregaard en este volumen.

evaluación de problemas ambientales no son únicos, ya que son definidos por las distintas culturas y realidades en que se desenvuelve cada una de las sociedades. Así, cada país debe encontrar el rango en el cual los beneficios de un programa o acción ambiental son mayores que los costos de no tenerlos, y debe ser esa ecuación la que defina los objetivos de calidad que guíen las políticas de gestión en esta dirección.

La única forma de garantizar la sustentabilidad del desarrollo en nuestro país, definido como la existencia de crecimiento económico en un marco de conservación ambiental y equidad, es que se establezca no sólo una legislación ambiental adecuada, sino que ésta sea acompañada de una gestión socialmente aceptada y validada. Sólo así se podrá aumentar la eficiencia productiva ambiental, es decir, producir más utilizando menos recursos ambientales.

La discusión del tema ambiental en nuestro país recién comienza. La Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, publicada en marzo de 1994, no fue acompañada de una política explícita para abordar el tema. Con todo, la Ley de Bases significa un gran paso, ya que avanza en la conceptualización y limita la discrecionalidad administrativa. Ella obliga a ciudadanos, autoridades y jueces a entender los términos de una misma forma, definiendo los conceptos de contaminación y conservación. También supone figuras legales nuevas, como el daño ambiental, que puede obligar al responsable de tal daño a repararlo, si éste es significativo. Y avanza en determinar una entidad a cargo del medio ambiente en Chile, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), servicio público autónomo y descentralizado con la existencia en cada región de una Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema). Esta última es responsable de decidir sobre los proyectos de inversión y cuestiones ambientales de la propia zona.

Siendo este un buen comienzo, la modernidad aún no ha llegado al tema ambiental en Chile. La Ley de Bases sólo conforma los cimientos de una gestión tecnificada. Pero el manejo de los recursos naturales renovables, la ordenación del territorio, la definición de prioridades ambientales, la dictación de lineamientos de políticas para la selección de instrumentos de gestión, la estipulación del riesgo admisible, la derogación explícita de leyes y regulaciones sectoriales y muchos otros temas básicos no están cubiertos con la mencionada ley. Falta aún un largo camino por recorrer para que Chile cuente con una política y legislación ambientales que sirvan de guía efectiva para el accionar público y privado, considerando que ambos actores resultan esenciales.

Actualmente el sector público desconoce buena parte de los impactos ambientales de las distintas actividades productivas. Por lo mismo, las que son reguladas poseen una responsabilidad especial, ya que son ellas las que más conocen sus procesos y deben ser las que apoyen la actividad del regulador.

El sector privado, por su parte, ha dejado que sean las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el Gobierno los que desarrollen las políticas y programas de control ambiental. Pero los privados deberían participar activamente en las mismas, de manera que ellas reflejen las prioridades de la socie-

dad y se asegure que las acciones diseñadas respondan a criterios de eficiencia y eficacia. Por supuesto, el sector privado no es homogéneo y lo que conviene a un grupo no necesariamente resulta beneficioso para otro. De este modo, resulta importante que la participación se dé integradamente a nivel conceptual general y posiblemente sectorializada en aspectos específicos.

De igual forma, se requiere de una orientación concreta que permita estimar los costos que deberán enfrentar los distintos actores sociales en el futuro, tras la implementación de un sistema de gestión ambiental. Por supuesto, estos costos también significan ahorros en otros sectores económicos, básicamente por los daños que se evitan. En este sentido, y según cálculos del Banco Mundial, Chile requeriría entre 600 millones y 1.200 millones de dólares anuales para lograr un desarrollo sustentable. Estos gastos incluyen, por ejemplo, el control de emisión de los sectores de energía, industria y tránsito, además de programas en servicios sanitarios, conservación de suelos, capacitación e investigación en el sector agrícola, protección de bosques, programas de planificación familiar y educación de mujeres. Este ámbito es más amplio que el normalmente considerado en la definición de desarrollo sustentable, pero ilustra órdenes de magnitud.

En nuestra opinión, la inversión ambiental necesaria es aquella imprescindible para cumplir con estándares de calidad ambiental o con leyes ambientales para la protección de los recursos naturales. Esta definición resulta de vital importancia, ya que es normal observar que algunas inversiones oficialmente declaradas como ambientales, no lo son. Y cuando los recursos son muy escasos, esta consideración adquiere especial importancia. Más aún si se considera que el presupuesto de Conama para 1994 alcanza a US\$ 900.000, cifra que permite dudar de la capacidad que pueda tener esta entidad para gestionar eficientemente la solución de los problemas ambientales del país.

Aumentando la seguridad de los chilenos frente a la delincuencia¹⁴

Durante los últimos decenios ha habido un aumento importante de la violencia, tanto en nuestro país como en general en el mundo entero. La vida se ha tornado cada vez más insegura y peligrosa, especialmente en los centros urbanos. La gente se siente más desprotegida. En Chile, las estadísticas de violencia y delincuencia son elocuentes.

Las denuncias presentadas ante Carabineros por crímenes y delitos simples fueron poco más de 60.000 en 1980 y aumentaron a más de 100.000 en 1991; las denuncias por robo crecieron, a su vez, de 31.679 a más de 74.000 en el mismo período. Y eso que las cifras anteriores sólo se refieren a las denuncias realizadas, ya que no existe información respecto de los delitos que la población no denuncia, los que probablemente también han ido en

¹⁴ Véase R. Mujica en este volumen.

aumento en los últimos años. Las razones para omitir la denuncia son especialmente las complicaciones, pérdidas de tiempo y escasos resultados que lleva consigo la denuncia de haber sido víctima de un delito al sistema policial y judicial chileno.

La seguridad es uno de los elementos que más preocupa a los chilenos, según indican todas las últimas encuestas de opinión. Por lo mismo, resulta evidente la necesidad de controlar la delincuencia e incrementar el nivel de seguridad de la población, para lo cual se debe actuar con medidas profundas y modernizadoras, que resulten coherentes y sincronizadas en varios frentes: en el de la justicia, el policial, el carcelario y también en el de rehabilitación y reintegración social y penal.

A pesar de la importancia que tiene la seguridad como determinante esencial de la calidad de vida de las personas, existe consenso de que éste es un problema que no ha sido abordado a fondo, y para el cual no ha habido un proceso modernizador real y efectivo. Tampoco ha existido una adecuada discusión sobre el tema ni menos una presión social sobre autoridades y legisladores como para obtener las soluciones necesarias. En nuestro país, por ejemplo, la seguridad y la delincuencia son materias poco analizadas desde un punto de vista económico, y algo similar sucede con la administración de justicia.

Hay un nivel de seguridad pública que debe ser proporcionado, de acuerdo a la ley, por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Pero al problema de seguridad confluyen también en forma determinante el Poder Judicial —en particular los Tribunales de Justicia y el ministerio del área— y otros aspectos de la vida nacional como la estructura familiar, el sistema educacional, los medios de comunicación social, la televisión, las oportunidades de empleo y la infraestructura recreativa y deportiva, entre otros tantos. Por lo mismo, el tema de la delincuencia y la seguridad resulta altamente complejo.

El aumento de los robos y asaltos que se produjo en nuestro país determinó que muchas familias y empresas optaran por tomar medidas directas en torno al problema, llegándose a una suerte de privatización de una serie de aspectos relacionados con la seguridad, que ha tenido un resultado positivo. Incluso organizaciones intermedias, como algunas municipalidades, decidieron constituir servicios de vigilancia, los que por ahora actúan preferentemente en la prevención de robos y asaltos. Los sistemas privados pueden ayudar a proporcionar la seguridad adicional que familias y empresas requieren, y convendría estudiar un sistema de incentivos para que los propios afectados destinen recursos a ello. Pero esto no es suficiente.

Para atacar con éxito el problema de seguridad, es necesario caminar decididamente hacia una real modernización del sistema judicial chileno, logrando una agilización de los procedimientos para incrementar su eficacia y rapidez. En este mismo sentido, hay que reevaluar y reasignar la jurisdicción de ciertos tribunales respecto de determinados delitos, como son el giro doloso de cheques, las infracciones a la Ley de Alcoholes o la vagancia, entre otros,

los que tienden a hacer más lento el funcionamiento de los ya muy sobrecargados jueces. Asimismo, es recomendable reestudiar la gratuidad de los procedimientos judiciales, que si bien hace accesible la justicia a todos, sobrecarga fuertemente a los tribunales.

También se requiere avanzar hacia una reestructuración y modernización completa del sistema carcelario, que enfrenta problemas muy serios. Urge el desarrollo de instancias efectivas de capacitación en las cárceles que garanticen algún tipo de reinserción social para quienes hayan cumplido sus condenas. Asimismo, es necesario implementar penas y castigos que posean un alto contenido rehabilitador, y que los jueces pudieran aplicar alternativamente a la de prisión.

Se necesita además diseñar un sistema de comunicación social que entregue a los potenciales delincuentes información certera respecto de los costos asociados a sus acciones delictivas y las probabilidades de ser detenidos. También se podría estudiar un esquema que incremente los costos para aquellos medios de comunicación social que exhiben situaciones de violencia, como una forma de desincentivar esas exhibiciones y como contrapartida a las externalidades negativas que éstas provocan en la sociedad.

5. MODERNIZACIONES SOCIALES PENDIENTES

Sector salud: Un gran desafío¹⁵

La atención de salud es uno de los grandes problemas pendientes en Chile. No es de extrañar entonces que la percepción general de la población respecto del sistema de salud sea negativa.

En nuestro país el sistema de salud es mixto, ya que coexisten los sectores público y privado. Y la mala percepción del público respecto de la salud es válida para ambos, aunque por distintos motivos. El sistema de salud público atraviesa por serios problemas de recursos y de gestión, los que se traducen en rechazos, largas esperas e insuficiencia de medicamentos, provocando una insatisfacción creciente. El sistema privado de salud, atendido por las Isapres, es percibido como uno que otorga buen servicio, pero es criticado por su falta de transparencia y equidad, y porque ofrece pocas alternativas al adulto mayor y los enfermos crónicos.

Los problemas planteados distan mucho de ser nuevos, pero cualquier alternativa de solución implementada hasta ahora ha estado muy lejos de acercarse a los problemas verdaderos y estructurales que aquejan a la salud en Chile. Nuestros planteamientos no pretenden dar una solución integral

¹⁵ Véase C. Aedo en este volumen.

a todos ellos, sino más bien aportar algunos elementos que —creemos— deberían estar presentes a la hora de realizarse una reforma al sistema de salud chileno.

Una reforma al sistema de salud debe partir por establecer ciertos principios básicos. El primero de ellos reconoce a la salud como un prerequisite para el goce pleno de la libertad y las oportunidades individuales, y ya que la salud puede hacer una diferencia para alcanzar ese goce pleno es necesario garantizar un nivel mínimo de salud para todos.

En segundo lugar, creemos que el sistema de salud chileno debe mantener el derecho de los individuos a elegir, tanto a su asegurador (Fonasa o Isapre), como a quien le preste los servicios de salud.

En tercer término, consideramos que en un sistema de financiamiento adecuado el principio debe ser que aquellos que reciben los beneficios sean quienes provean los recursos necesarios para financiarlos.

En cuarto lugar, la responsabilidad del Gobierno está en asignar los recursos del sector, actuando con eficiencia dentro de los márgenes disponibles, siendo sus únicos roles el de financiar de modo complementario, y a través de subsidios focalizados, a quienes no poseen los medios para asegurarse el nivel mínimo de salud. Asimismo, el Gobierno debe proveer el financiamiento para aquellas actividades de salud con altas externalidades, como son las de prevención y promoción de salud.

Por último, le cabe también al Estado velar porque los individuos sean previsores en los riesgos de salud de más difícil comprensión, entre los que se encuentran las enfermedades catastróficas y crónicas.

En términos concretos, se realizan las siguientes proposiciones:

- Eliminar las imperfecciones que Fonasa introduce en el mercado de la salud, tendiendo a que esta entidad cobre sus verdaderos costos de operación, explicita sus subsidios y diferencie sus cotizaciones y copagos en términos de edad y sexo.
- Cambiar la obligación actual de cotizar el 7% de los ingresos por la compra de un plan básico de salud, lo que requiere definir un paquete básico de beneficios, permitiendo la compra de seguros de salud complementarios para quienes quieran una cobertura mayor. Esto estimula la competencia entre los prestadores del servicio y es plenamente compatible con un esquema de subsidio a la demanda.
- Dar un mayor énfasis a los planes colectivos de salud y complementarlos con subsidios a la demanda. Planes de este tipo reducen los costos de transacción y administración y mejoran la capacidad de negociación de los usuarios. También permiten un «agrupamiento» del riesgo, lo que puede ayudar a resolver el problema de las enfermedades catastróficas y crónicas.

- Estudiar la creación de un fondo obligatorio de salud para la tercera edad para enfrentar las necesidades de la población adulta mayor.
- Incentivar acciones de información, promoción y prevención de salud.

Subsidio a la demanda: Una propuesta para mejorar la salud¹⁶

Como ya señaláramos, los problemas de la salud en Chile no son nuevos y desde hace años se discuten diversas soluciones para superar la crisis del sector. La proposición que aquí se hace es impulsar el sector privado de salud, de forma tal que éste no se transforme en un seguro que beneficie sólo a las personas de más altos ingresos. Esto requiere de un subsidio que beneficie a las personas de bajas rentas, el cual les permitiría integrarse a una institución de salud privada. Adicionalmente se hace necesario acabar con la modalidad de Libre Elección de Fonasa y modificar el marco jurídico que regula a los hospitales públicos para permitirles mayor autonomía y eficacia en su administración. Es decir, la proposición contempla un sistema de salud mixto, conformado por un sector estatal y otro privado.

Dar un mayor impulso a la salud privada permitiría lograr mayores niveles de eficiencia —dado que existe suficiente evidencia de que la acción privada es más eficiente que la estatal—, además de contribuir a la reducción de la burocracia y el poder político que los gobiernos ejercen a través de las enormes instituciones de salud pública.

Hasta ahora, la política adoptada para el sector salud en Chile ha seguido un camino muy diferente al deseado. Quienes trabajan en el sistema han optado por subsidiar la oferta, debido a que al momento de planificar, los salubristas subordinan el concepto de demanda al de necesidad y dado que las necesidades nunca coinciden con la demanda, la oferta de servicios siempre resulta insuficiente.

Durante los últimos años el Fisco ha financiado la medicina preventiva y la curativa por medio de las modalidades de libre elección y Atención Institucional a través de un sistema de transferencias de recursos fiscales que subsidian la oferta. De este modo, se han fortalecido los presupuestos de los servicios públicos de salud sin incorporar elementos que permitan mejorar la eficiencia y se ha descartado cualquier modificación tendiente a mejorar los procedimientos utilizados históricamente.

El presupuesto del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) creció de US\$ 734 millones en 1992 a US\$ 1.082 millones en 1994. A pesar de ello, los conflictos con los gremios asociados al área de la salud se han intensificado. En este sentido, los esfuerzos del Gobierno han tenido magros resultados, pues no han aplacado las presiones laborales de los trabajadores del sector ni se han traducido en una mejor percepción del sistema por parte de los usuarios.

¹⁶ Véase R. Caviedes en este volumen.

El sistema estatal provoca, además, una serie de distorsiones, pues no focaliza los subsidios en los más necesitados, no identifica a quienes subsidia ni establece requisitos mínimos para ser beneficiario de un subsidio estatal de salud. En particular, la modalidad de Libre Elección de Fonasa constituye una de las mayores fuentes de distorsión e inequidad dentro del sistema, dados los subsidios cruzados y las irregularidades que se producen con el uso del sistema de bonos, elementos que obligan a pensar en suprimir tal modalidad para exhortar a los usuarios a elegir entre la Atención Institucional o la privada en alguna Isapre, según lo prefieran.

Las personas que ahora hacen uso de la Libre Elección buscan los beneficios de la práctica privada en la salud, y si así lo prefieren deberían adscribirse definitivamente a alguna Isapre. Como se propone aquí, los más pobres que deseen optar por un sistema privado podrían hacerlo contando con un subsidio estatal.

Este subsidio consiste en que parte de los fondos que se utilizan para financiar la oferta de prestaciones médicas en los establecimientos públicos se destine a subvencionar a los trabajadores dependientes de ingresos medios y bajos, para que éstos puedan ejercer su derecho a optar por la institución privada que prefieran. Se estima que el subsidio neto del Fisco podría variar entre US\$ 0,1 y US\$ 10 mensuales por beneficiario, dependiendo de sus rentas. Lo anterior podría extenderse a los trabajadores independientes, aunque se deberá contar con un sistema de información que permita establecer claramente sus ingresos; una forma plausible puede ser considerar la declaración de rentas de los componentes del grupo familiar ante Impuestos Internos.

La administración de los establecimientos hospitalarios requiere, asimismo, de reformas importantes, dada la lógica burocrática con la que funcionan. Entre las posibles soluciones está la de transformar a los hospitales públicos en empresas estatales, en cuyos directorios participe la comunidad o la empresa privada. Como es sabido, los servicios de salud estatales cuentan con una población cautiva, pero si se permitiera que utilizando un subsidio las personas pudiesen optar por diferentes instituciones de salud privadas, se generaría una demanda por prestaciones hospitalarias que estimularía, por efecto de la competencia, la eficiencia y la calidad del servicio.

En este esquema, los hospitales podrían obtener ingresos a través de la venta de sus prestaciones hospitalarias y procedimientos. Por otra parte, se presume un aumento de la atención ambulatoria en centros médicos privados, por el acceso de personas que hasta antes de la existencia del subsidio sólo se atendían en establecimientos públicos o municipales.

El subsidio a la demanda propuesto podría ser aplicado paulatinamente, según los recursos que el Estado pueda destinar a ello, regulando así el traspaso de los hoy usuarios del sistema público de salud a las Isapres, extendiéndolas hasta alcanzar el 60% de la población.

El Estado podría mejorar la atención a aquellos beneficiarios que permanezcan dentro del sistema público de salud, mientras no puedan acceder al

sistema privado. Respecto de este último, un sistema como el propuesto significaría también una reducción de costos para las Isapres, debido a las propias economías de escala que se producirían.

La propuesta anterior intenta capturar los principios de justicia, equidad y eficiencia económica. Es aplicable en el corto plazo y no requiere de la creación de ninguna organización, aunque evidentemente resultaría beneficioso para los usuarios el fomentar que ciertos grupos de personas se organicen para negociar colectivamente sus planes de salud.

Reformas a la educación: Una perspectiva económica¹⁷

Mala es la calificación que recibe la educación chilena cuando se la evalúa según los criterios de producto, equidad y eficiencia. Y eso a pesar de que «cuantitativamente» el sistema educacional chileno resulta más que satisfactorio para el grado de desarrollo que presenta nuestro país. En términos simples, prácticamente toda la población en edad escolar accede a la educación básica y un porcentaje significativo continúa con la media, siendo la escolaridad promedio en nuestro país de entre 8 y 9 años.

42 Sin embargo, y aunque la cobertura no parece presentar problemas, a la hora de analizar la calidad de la educación chilena aparecen grandes insuficiencias. Claramente, la mayor parte de los establecimientos alcanza bajos logros pedagógicos medidos según el Simce. Además, los contenidos de la educación media aparecen obsoletos y poco funcionales con el destino de gran parte de los egresados.

A la hora de analizar la educación chilena en términos de equidad, ésta también recibe malas calificaciones. En este sentido, la calidad de los establecimientos encuentra una estrecha correlación con el nivel socioeconómico de los estudiantes, y son los niños de familias de bajos ingresos los que perciben —en promedio— la educación de peor calidad, lo cual tiende a profundizar las desigualdades existentes.

Los resultados de la educación también resultan magros al ser comparados con el desarrollo general del país. El actual nivel educacional chileno no se compadece con una nación que cuenta con una extensa base de profesores que ha recibido 17 años de educación formal y tampoco con los niños chilenos que exhiben los mejores niveles nutricionales y de salud de toda América Latina.

Lo anterior señala que Chile puede hacer más a partir de lo existente, lo cual estaría indicando que el nivel de eficiencia logrado en el sistema educacional vigente deja mucho que desear. La mayor limitación pareciera estar en los recursos monetarios para el sector de la educación municipal y particular

¹⁷ Véase O. Larrañaga en este volumen.

subvencionada, sobre todo si se considera que éstas atienden al 92% de los estudiantes chilenos y recibe sólo el 1,5% del PIB para realizar esa labor.

A base de este severo diagnóstico, en estas páginas se hacen algunas propuestas específicas. Primero, se recomienda elevar y diversificar el financiamiento a la educación subvencionada, a través de la masificación del sistema de financiamiento compartido, así como también del incremento y focalización del gasto social hacia las escuelas y estudiantes de menores recursos, los que obviamente no representan el 92% de los estudiantes chilenos. Otra forma de allegar recursos a la educación sería permitir descontar de impuestos el 50% de las donaciones que entreguen empresas y personas naturales a los establecimientos municipales y privados subvencionados sin fines de lucro.

En segundo término, se plantean condiciones para que los mayores recursos se conviertan efectivamente en mayor calidad de la educación, estableciéndose, asimismo, la necesidad de modificar el Estatuto Docente vigente, atender la sobredotación de profesores en la educación municipalizada y, en general, que la administración municipal logre internalizar los costos y beneficios de la gestión educacional. También es vital avanzar en la descentralización curricular, que dé mayor flexibilidad a las escuelas y colegios a partir de un conjunto de objetivos y de contenidos mínimos.

Las implicancias negativas del Estatuto Docente merecen un acápite especial, porque rigidiza la planta laboral y la transferencia de recursos a los profesores al margen de la subvención, lo que es inconsistente con un sistema de incentivos eficiente. Esta misma inconsistencia se percibe en los reajustes salariales obtenidos por los profesores después de los paros de 1993 y 1994, que han estado ajenos a criterios de productividad.

Por otra parte, sería conveniente reestudiar el sistema de subvención, de modo de transformarlo en un real subsidio a la demanda o «voucher». La subvención actual se aproxima al subsidio aludido, porque cuando un estudiante cambia de establecimiento, ella se transfiere al nuevo lugar de estudios. Sin embargo, el derecho de los padres a elegir y exigir es difuso, porque la percepción es que se recibe una educación gratuita, en vez de adquirirla a cambio de un pago. Así, el «voucher» es preferible a la subvención si puede operacionalizarse a un costo razonable.

En materia de financiamiento universitario, se propone la sustitución parcial del aporte fiscal directo por mecanismos más funcionales al logro de resultados y de eficiencia del sistema. Se plantea una mayor porción de recursos para destinarlos a la investigación, al financiamiento de proyectos científicos y de docencia en pre y posgrado. Al respecto, todas las instituciones acreditadas deben competir por los recursos fiscales, lo cual implica abrir tales recursos a las nuevas instituciones educacionales de calidad y excluir a aquellas que no ameriten seguir beneficiándose de recursos públicos.

También es fundamental que se cobre el real costo de la educación superior a sus beneficiarios, como regla general. Las excepciones deberían constituir las aquellas carreras de mayor rentabilidad social que privada y los

alumnos de menores recursos. En este sentido, parece adecuado distinguir entre los subsidios y los créditos, recursos económicos que igualmente deberían estar disponibles para los estudiantes de las instituciones acreditadas de educación superior.

Hacia una educación de calidad¹⁸

Aunque pueda resultar sorprendente, la mayor calidad educativa que evidencian los colegios particulares no se explicaría sólo por los mayores recursos con que cuentan, sino por un «sentido de pertenencia» o «espíritu de colegio» que canaliza la creatividad, dedicación y voluntad de los docentes y administrativos. Por el contrario, el ambiente despersonalizado, con débil identidad, falta de autonomía y la burocracia presente en los establecimientos públicos frenan la obtención de mejoras cualitativas en la educación.

Todas las mediciones efectuadas últimamente señalan que la eficiencia de los establecimientos particulares es mucho mayor a la conseguida en los municipales subvencionados. Esto se debe principalmente a la falta de autonomía financiera y administrativa de las escuelas municipalizadas, carencias que se vieron profundizadas tras la dictación del Estatuto Docente de 1991, cuyas rigideces atentaron contra uno de los pilares del sistema educacional vigente: la descentralización.

Por lo mismo, se propone facilitar el traspaso de establecimientos municipales a entidades privadas sin fines de lucro, lo cual exige modificar algunas normas, aumentar los incentivos para los interesados y reducir las aprensiones por parte de las municipalidades.

El modelo propuesto apunta al traspaso voluntario de la administración de los establecimientos a corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, formadas básicamente por profesores. Este traspaso se efectuaría automáticamente tras una consulta o referéndum en el que el cuerpo docente exprese su acuerdo con la medida. Bastaría con que el 10% de los profesores de una escuela municipal subvencionada solicitara la realización de un referéndum para que el municipio deba organizarlo, quedando bajo su responsabilidad el velar por la transparencia del proceso.

Luego, tras un plazo determinado —7 años, por ejemplo— y después de una gestión adecuada, la fundación o corporación podría hacer efectiva una opción de compra del establecimiento, para lo cual contaría con un crédito en condiciones ventajosas. Por el contrario, si la gestión no resulta adecuada, la municipalidad respectiva podría revocar la concesión. La calidad de la gestión debería ser juzgada a base del cumplimiento de los objetivos contenidos en un proyecto de desarrollo integral del establecimiento (evaluada por un informe externo) y al balance de la corporación.

¹⁸ Véase C. Lehmann en este volumen.

Esta proposición pretende potenciar una nueva forma de gestión que no atente contra la tradición docente de nuestro país y canalice, descentralizada y autónomamente, el *ethos* de servicio público que la ha caracterizado por años.

Palabras finales

Este libro no es un recetario derivado de simplificaciones ideológicas, partidistas o posturas a priori. Los problemas que aborda son complejos y no permiten soluciones toscas.

Aquí han trabajado expertos que respetan los hechos y las cifras porque aman la verdad. No todos estamos de acuerdo con todo lo que aquí se afirma. Cada cual es responsable por lo que él estudió, escribió y firmó. Se ha trabajado con tesón, rigor técnico y generosidad. Entregamos nuestros estudios a la discusión pública a sabiendas de que estos son sólo nuestros puntos de vista y de que, por cierto, hay otros. Creemos en el análisis y el examen críticos. Es lo que queremos promover. Nuestra intención es que este libro contribuya a abrir horizontes. ●

CAPITULO UNO

FRANCISCO ROSENDO K.

FRANCISCO ROSENDO K. Ingeniero Comercial,
F. Universidad Católica de Chile, Ph. D. en
Economía, Harvard University,
Profesor del Instituto de Economía, IAC,
Universidad Metropolitana

FRANCISCO ROSENDO K. Ingeniero
Comercial, Ph. D. en Chile, Maestría en
Economía, Ph. D. en Chicago, Profesor del
Instituto de Economía, IAC, Investigador
del Centro de Estudios Públicos

CRECIENDO ACELERADAMENTE PARA DERROTAR EL SUBDESARROLLO

D UNA META DE CRECIMIENTO PARA CHILE

Durante 1992 la economía chilena creció en 11% y en 1993 más de 6%. En promedio, el país ha crecido al 6,4% anual durante los noventa, y a una tasa similar en la década que concluye en 1993. Este desempeño es muy positivo y más que duplica el promedio histórico de crecimiento de alrededor de 3% anual. Hasta hace poco nos habíamos puesto la meta de crecer al 5% por año. Sin embargo, la capacidad de respuesta de la economía chilena a la aplicación de un conjunto coherente de políticas refleja que es posible aspirar a tasas mayores, en la medida en que se configure un cuadro propicio a la inversión¹ y la innovación tecnológica.

Una meta de crecimiento alcanzable para nuestro país durante los próximos años es del orden de 7% anual, como se discute en este capítulo. Si Chile lograra crecer sostenidamente a esos niveles, alcanzaría a salir del subdesarrollo a fines de la próxima década.² Las condiciones objetivas indican que

* Agradecemos los valiosos comentarios de Víctor Castro, Juan Andrés Fontana, Rodrigo Veyría y Joaquín Vial.

¹ Tanto en capital humano como en capital físico.

² Partiendo de un producto por cápita de US\$ 3.150 a fines de 1993, y con un crecimiento anual de 7% en términos reales, se llegaría a un producto por habitante algo superior a US\$ 7.000 en el año 2.005. (Esto supone un crecimiento de la población de alrededor del 1,5% anual, que se compensa con una apreciación del peso que superamos de modo similar). De

FELIPE LARRAIN B.,
FRANCISCO ROSENDE R.*

FELIPE LARRAIN B. Ingeniero Comercial,
P. Universidad Católica de Chile. Ph. D.
en Economía, Harvard University.
Profesor del Instituto de Economía, PUC.
Consultor Internacional.

FRANCISCO ROSENDE R. Ingeniero
Comercial, U. de Chile. Master en
Economía, U. de Chicago. Profesor del
Instituto de Economía, PUC. Investigador
del Centro de Estudios Públicos.

COMO MANTENER UN CRECIMIENTO ELEVADO

D 1. UNA META DE CRECIMIENTO PARA CHILE

Durante 1992 la economía chilena creció en 11% y en 1993 más de 6%. En promedio, el país ha crecido al 6,4% anual durante los noventa, y a una tasa similar en la década que concluye en 1993. Este desempeño es muy positivo y más que duplica el promedio histórico de crecimiento de alrededor de 3% anual. Hasta hace poco nos habíamos puesto la meta de crecer al 5% por año. Sin embargo, la capacidad de respuesta de la economía chilena a la aplicación de un conjunto coherente de políticas refleja que es posible aspirar a tasas mayores, en la medida en que se configure un cuadro propicio a la inversión¹ y la innovación tecnológica.

Una meta de crecimiento alcanzable para nuestro país durante los próximos años es del orden de 7% anual, como se discute en este capítulo. Si Chile lograra crecer sostenidamente a esos niveles, alcanzaría a salir del subdesarrollo a fines de la próxima década.² Las condiciones objetivas indican que

* Agradecemos los valiosos comentarios de Vittorio Corbo, Juan Andrés Fontaine, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

¹ Tanto en capital humano como en capital físico.

² Partiendo de un producto per cápita de US\$ 3.150 a fines de 1993, y con un crecimiento anual de 7% en términos reales, se llegaría a un producto por habitante algo superior a US\$ 7.000 en el año 2.005. (Esto supone un crecimiento de la población de alrededor del 1,5% anual, que se compensa con una apreciación del peso que suponemos de monto similar). De

Chile podría ser el primer país de América Latina en derrotar el subdesarrollo, y en un plazo no lejano. Para lograrlo se requiere de una mezcla de continuidad y cambio: continuidad en las políticas para afianzar la estabilidad; cambio para profundizar el modelo de mercado.

2. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

La teoría económica tradicional visualizó el crecimiento como el resultado del esfuerzo de acumulación de factores productivos realizado por un país. En este enfoque, la tasa de crecimiento del producto nacional se determina fundamentalmente por el crecimiento de la fuerza laboral y por la tasa de inversión, tanto en capital físico como en capital humano. Adicionalmente, se ha reconocido al proceso de innovación tecnológica como una fuente de crecimiento. Sin embargo, las dificultades para medir el progreso técnico e incorporarlo explícitamente en los modelos económicos han oscurecido su rol como determinante del crecimiento en los «modelos tradicionales».³

Dificultades del enfoque tradicional

En este «enfoque tradicional», si una cierta economía se plantea como objetivo crecer al 5% anual en forma sostenida, los factores de producción —trabajo y capital— deben observar un crecimiento similar. Por otro lado, el aumento significativo de un factor respecto de los demás —por ejemplo, de los trabajadores versus el número de máquinas— hará que la contribución de este factor «abundante» al crecimiento sea decreciente a medida que esa abundancia relativa se acentúa.⁴

No obstante la popularidad alcanzada por este enfoque tradicional del crecimiento en las décadas de los sesenta y setenta, hoy se encuentra sometido a un fuerte cuestionamiento, ya que hay evidencia contradictoria en sus predicciones. Así, por ejemplo, existe evidencia de que la contribución de la inversión —incluso al volverse relativamente abundante— puede no ser decreciente. Esto ha llevado a cuestionar la hipótesis de convergencia en las tasas de crecimiento del producto por habitante para países con distinto nivel de desa-

acuerdo al Banco Mundial, esto constituye la cota superior de los países de ingreso medio-alto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta meta es móvil; hasta hace poco era de US\$ 5.000 anual.

³ De hecho, los estudios empíricos dirigidos a establecer los determinantes del crecimiento económico han asociado usualmente el factor tecnológico con la parte «residual» —o no explicada— del crecimiento.

⁴ En la medida en que aumenta la abundancia relativa de un determinado factor de producción —por ejemplo servicios de trabajo— las posibilidades de acceder a mejoramientos duraderos en la remuneración real de éste se encuentran condicionados al mejoramiento en la tecnología de producción, los que en el contexto del enfoque en referencia son exógenos.

rollo, la cual es resultado de la teoría tradicional del crecimiento. Países con un alto nivel de capital por habitante —es decir, «ricos»— han sostenido tasas de acumulación de capital y de crecimiento mayores que las de países más «pobres», lo que ha acrecentado la brecha entre los niveles de vida de ambos grupos. El ejemplo clásico de este fenómeno se observa al comparar la situación de África con la de los países industrializados.

También existe evidencia en favor de la importancia que tiene sobre el crecimiento el entorno económico y social. De este modo no sólo importa a qué tasa acumulan recursos las economías, sino también variables tales como el grado de apertura económica, la tasa de inflación, el nivel de desarrollo financiero,⁵ la cantidad de regulaciones existentes en la economía,⁶ el tamaño del gobierno⁷ y la equidad distributiva,⁸ entre otras.

Nuevas teorías de crecimiento

Las dificultades para armonizar la teoría tradicional del crecimiento con la percepción de que la política económica puede influir sobre la tasa de crecimiento de una economía —y no sólo sobre el nivel del producto per cápita de ésta— han dado origen a un intenso desarrollo de nuevos enfoques.⁹

Un rasgo característico de las «nuevas teorías del crecimiento» se refiere a la importancia que tiene la calidad de la política económica sobre este proceso. Así, «buenas políticas», entendidas como aquellas que apuntan a eliminar distorsiones y crear nuevas oportunidades de intercambio para el sector privado, permiten obtener un mayor rendimiento por cada unidad adicional de inversión.¹⁰ Esto permite sostener crecimientos más altos para una tasa dada de acumulación de capital. Ahora bien, un entorno favorable a la actividad privada que estimule la acumulación de recursos en aquellas áreas en las que el país es relativamente más eficiente, permitiría explicar —de acuerdo a este enfoque— por qué algunas economías crecen sistemáticamente más que otras.

⁵ Easterly (1992a, 1992b), Levine y Renelt (1992) y Fischer (1992), entre otros, encuentran una asociación positiva entre el grado de apertura y el crecimiento, negativa con la inflación, y positiva con el desarrollo financiero, respectivamente.

⁶ Murphy, Schleifer y Vishny (1990) muestran que el nivel de las regulaciones prevaleciente en una economía afecta negativamente el crecimiento.

⁷ Barro, y Sala-i-Martin (1992) encuentran evidencia de que la inversión pública contribuye al crecimiento, mientras que el gasto corriente de gobierno lo perjudica.

⁸ Larraín y Vergara (1992) muestran evidencia de que la desigualdad distributiva ha sido un freno para el crecimiento.

⁹ Una revisión bibliográfica de estos desarrollos se encuentra en Romer (1989), Rebelo (1991) y Sachs y Larraín (1993). Vergara (1991) analiza las nuevas teorías del crecimiento en relación al caso chileno.

¹⁰ En términos técnicos, este planteamiento puede interpretarse como la existencia de rendimientos crecientes o decrecientes a una tasa más lenta que en ausencia de un entorno favorable.

Más allá de las diferencias propias de la forma específica en que es modelado el proceso de crecimiento, estas teorías entregan una recomendación de política esencialmente «activa», en la medida en que les corresponde a las autoridades crear un ambiente favorable a la toma de riesgos empresariales inherentes al proceso de inversión e innovación. También es responsabilidad de las autoridades promover la existencia de amplias oportunidades de inversión en capital humano, especialmente para los sectores más pobres de la comunidad.

Algunos modelos de crecimiento señalan la existencia de una externalidad positiva vinculada al nivel de capital humano que tiene la sociedad. En otras palabras, un aumento en el nivel de capacitación de un grupo de trabajadores posibilita un mayor rendimiento de otros trabajadores en sus actividades productivas. Este fenómeno —también llamado «efecto Silicon Valley»— otorga una gran importancia a los mejoramientos en el nivel promedio de capacitación laboral, al explicar la dinámica observada por las economías que han sido capaces de sostener altas tasas de crecimiento por un período prolongado.¹¹ De esta línea de análisis surge como recomendación de política la promoción de amplias oportunidades de acceso a la enseñanza para los diversos sectores de la comunidad, junto con el establecimiento de estímulos al perfeccionamiento posterior, el que a menudo se vincula con la capacitación al interior de las empresas.

La evidencia empírica disponible no permite desprender fácilmente una asociación directa entre políticas específicas y el crecimiento económico. Más bien, se encuentra evidencia favorable en «paquetes de política». Así, la sola existencia de una baja inflación no garantiza el crecimiento, como tampoco la exclusiva apertura al intercambio de bienes con el exterior. La política económica debe actuar sobre diferentes variables —impuestos, regulaciones, nivel de competencia en los diferentes mercados e institucionalidad, entre otros—, de modo de crear un clima favorable al crecimiento.¹²

3. EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO SOSTENIDO

Como ya se indicó, la mantención de un crecimiento elevado requiere de un esfuerzo importante de inversión. No obstante lo anterior, es posible sostener durante un tiempo tasas de crecimiento más elevadas que las que se derivarían de la simple aplicación directa de determinados coeficientes inversión-producto. Un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, junto con un mejor uso de los recursos disponibles, permitiría elevar la eficiencia de la inversión. El primer canal se encuentra agotado en Chile, pues ya

¹¹ Este es el planteamiento desarrollado por Lucas (1988).

¹² Al respecto, véase Easterly (1992b).

desde hace largo tiempo existen claros signos de que la capacidad instalada se está usando intensamente. De esta forma, la tarea inherente a la mantención de altas tasas de crecimiento del producto per cápita involucra promover una eficiente utilización de los recursos disponibles, junto con un clima favorable a la inversión en éstos, de modo que la dotación de servicios de capital y trabajo vaya creciendo a altas tasas a lo largo del tiempo. Y la contribución que realicen estos factores al crecimiento dependerá críticamente de las políticas económicas que se apliquen.

La experiencia chilena

La verificación de un vigoroso crecimiento del producto entre 1984 y 1993 representa un antecedente valioso al momento de evaluar las perspectivas de crecimiento de la economía chilena. Así, tras la irrupción de la «crisis de la deuda externa» a comienzos de los '80, se comenzó a implementar un programa de ajuste estructural destinado a perfeccionar el modelo económico, priorizándose entonces la asignación eficiente de recursos como medio para lograr un crecimiento elevado del producto. Ello por cuanto el deprimido nivel del ingreso nacional, como consecuencia del aumento experimentado por las tasas de interés internacionales y la fuerte caída de los términos de intercambio hacían difícil sostener tasas de inversión elevadas.

El crecimiento experimentado por la economía chilena en el período 1985-89 fue resultado del uso de la capacidad instalada ociosa inicialmente existente, junto con la aplicación intensa de «políticas de oferta» —es decir, la eliminación de distorsiones y la flexibilización de la economía—, lo que permitió un uso más eficiente de los recursos disponibles. Este proceso tuvo lugar en un contexto de bajos términos de intercambio, severas restricciones de acceso al crédito externo, tasas de inversión en aumento —comenzando desde niveles bajos— y reducción en el déficit en cuenta corriente.¹³ Durante este período las autoridades realizaron esfuerzos conducentes a racionalizar los recursos públicos, superar los problemas patrimoniales que siguieron a la crisis de la deuda, privatizar empresas públicas, fomentar las exportaciones, establecer incentivos tributarios al ahorro y reformar la institucionalidad económica para cautelar la estabilidad del sistema financiero.¹⁴

Un aspecto importante dentro de la política económica seguida en Chile entre 1985 y 1989 fue el énfasis otorgado a la estabilidad de los precios relativos básicos: tipo de cambio real, tasa de interés real y salarios reales. Esto se tradujo en una activa gestión de las diferentes herramientas de política con el propósito de eliminar fluctuaciones innecesarias en dichas variables. En

¹³ Una descripción de este proceso por parte de uno de sus principales actores se encuentra en Büchi (1993).

¹⁴ Sobre la reforma a la Ley de Bancos, véase Ramírez y Rosende (1992).

particular, la política fiscal permitió un incremento en la tasa de ahorro del gobierno desde -1,9% del PIB en 1984, a un 7,2% en 1989. Además, la superación de los principales problemas derivados de la crisis de la deuda externa, en un contexto de estabilidad macroeconómica, favoreció una rápida recuperación en el ritmo de inversión y también de contratación de servicios de trabajo.¹⁵

Durante el período 1990-93, las nuevas autoridades económicas continuaron en lo fundamental con el esquema económico de mercado que estaba en aplicación. También se profundizó la integración comercial de Chile al mundo, al rebajar unilateralmente los aranceles de importación desde el 15 al 11% en junio de 1991, y proceder a la apertura de nuevos mercados en América Latina, a través de acuerdos de libre comercio bilaterales. Asimismo, se continuó en forma paulatina con una apertura selectiva a los movimientos de capital hacia el exterior. Cambios en la legislación laboral y tributaria, si bien provocaron aumentos moderados en los costos laborales y en los impuestos, contribuyeron a la aceptación del modelo de mercado por amplios sectores de la población. La legitimación del modelo económico en democracia afectó significativamente la percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros, y eso resultó tan evidente que tanto la inversión doméstica como la inversión externa alcanzaron récords históricos en Chile durante 1993.¹⁶

Productividad y disponibilidad de factores productivos

El logro de una elevada tasa de crecimiento del producto por un período prolongado requiere de un esfuerzo sostenido de inversión, junto con un incremento en la disponibilidad de servicios de trabajo. Esta restricción impuesta por la dotación de factores productivos puede ser soslayada, temporalmente, haciendo un uso más eficaz de los recursos disponibles. De acuerdo con las nuevas teorías del crecimiento antes mencionadas, el uso eficiente de los factores productivos puede llevar al aprovechamiento de economías de escala, lo que permitiría sostener altas tasas de crecimiento sin que éstas se encuentren sustentadas en un esfuerzo equivalente por aumentar la disponibilidad de recursos productivos.

Como se indica más adelante, en el caso chileno existe actualmente un espacio disponible para mejorar la rentabilidad global de los recursos, proceso que puede estimularse a través de las privatizaciones y una mayor inserción internacional.

¹⁵ Un análisis de las causas de la rápida recuperación del empleo tras la crisis, a pesar de las numerosas predicciones en contrario entonces existentes, se encuentra en Rosende (1988).

¹⁶ Un análisis más detallado sobre la combinación de continuidad y cambio en las políticas económicas del gobierno del Presidente Aylwin puede encontrarse en Labán y Larraín (1994), y en Rosende (1993).

Examinaremos a continuación las posibilidades de crecimiento que enfrenta la economía chilena para los próximos años, a la luz de lo que sería una evolución posible de los factores mencionados.

A pesar de que en el corto plazo es posible lograr un crecimiento elevado mediante un uso más intenso de los recursos disponibles, en el mediano plazo la estabilidad del crecimiento depende críticamente del comportamiento que observe la tasa de inversión. Así, economías que han alcanzado tasas de crecimiento promedios de entre 7% y 10% durante las últimas dos décadas, como Corea, Hong Kong, Malasia, Singapur y Tailandia, han debido invertir —en promedio— entre el 25 y 40% del PIB durante dicho período. El proceso de crecimiento de las economías mencionadas se ha visto reforzado por el hecho de que éstas han logrado gran eficiencia en la asignación de recursos, tasas de desempleo bajas y fuerte estabilidad macroeconómica.

La tasa incremental capital producto (ICOR) es una medida de eficiencia de la inversión, y revela cuántos puntos de inversión neta —en proporción al PIB— son necesarios para sostener un punto de crecimiento del PIB anual. Por supuesto, mientras más baja esta tasa, más eficiente es la inversión. En los nuevos países industrializados de Asia, el ICOR no ha sido inferior a 2 en la década de los ochenta. De hecho, las economías más eficientes, que son Corea y Tailandia, en nuestra muestra han tenido ICORs de 2,3 y 2,0, respectivamente.

De las nuevas Cuentas Nacionales,¹⁷ se deriva que el ICOR promedio para Chile en el período 1985-92 fue de 2,7. Es decir, en términos de eficiencia de la inversión, nuestro país es superado por Tailandia y Corea, pero supera a Malasia y Singapur. Considerando una depreciación anual del stock de capital equivalente al 8% del PIB y un ICOR de 2,7, se requeriría entonces una formación bruta de capital fijo de alrededor del 27% del PIB para crecer al 7% anual. Por supuesto, si Chile alcanzara el nivel que exhibe la economía más eficiente de Asia, necesitaría una inversión fija aún menor para crecer al 7% anual. Esto desde el punto de vista de los requerimientos de inversión en capital fijo.

Por otro lado, la existencia de niveles cercanos al pleno empleo, en el uso de la mano de obra, plantea una restricción importante al crecimiento. Más aún, considerando que la tasa de crecimiento de la población se ha situado en torno al 1,5%, cifra inferior a la registrada en la década anterior. Esta situación plantea un escenario nuevo para la política económica, por cuanto en la actualidad la principal restricción al crecimiento es la disponibilidad de servicios de trabajo, lo que hace necesario diseñar políticas conducentes a relajar dicha restricción.

En la búsqueda de soluciones al problema que plantea la escasez de mano de obra, es necesario explorar dos grandes líneas de acción. Por un lado, la implementación de reformas que estimulen la participación de un mayor

¹⁷ Banco Central de Chile, Cuentas Nacionales 1985-1992 (Síntesis anticipada).

número de mujeres, y en general, de los «inactivos con deseos de trabajar», en el mercado laboral. Una segunda línea de acción se refiere al mejoramiento del sistema educacional y los mecanismos de capacitación, de manera de elevar la contribución que éstos realizan a la productividad de los servicios de trabajo.

Al examinar las estadísticas laborales para establecer las perspectivas de crecimiento de la oferta de servicios de trabajo, es posible detectar que la tasa de participación promedio en Chile ha tendido a estabilizarse en torno al 55%, en tanto que la tasa de participación femenina alcanzó al 34% en 1993.¹⁸ Considerando que en países industrializados como Alemania,¹⁹ Canadá y Estados Unidos la tasa de participación de las mujeres ha llegado a niveles del 50%,²⁰ es posible desprender que la introducción de reformas que apunten a flexibilizar el mercado laboral permitiría elevar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, y también de hombres, realizando actividades remuneradas de tiempo parcial.²¹

Adicionalmente, la restricción laboral al crecimiento plantea la necesidad de elaborar políticas que conduzcan a un aumento de la productividad de los servicios de trabajo, lo que exige examinar un tema complejo y delicado, como es la productividad del sistema educacional vigente. Al respecto es importante destacar la relativa coincidencia existente entre los diversos sectores que intervienen en el proceso educativo —especialmente a nivel básico, medio y técnico— sobre la ineficiencia del actual sistema. Esta es especialmente dramática en el caso de los sectores de ingresos bajos, los que acceden a una educación básica que contribuye poco a elevar sus condiciones de acceso al mercado laboral.²² Así, la materialización de urgentes transformaciones en el sistema educacional es un requisito básico para sostener altas tasas de crecimiento, la que constituye la única solución duradera para eliminar la pobreza. Paralelamente, es recomendable la ejecución de una estrategia que estimule una mayor inversión en capacitación al interior de las empresas.²³

En resumen, en la medida en que sostenga una tasa de inversión anual del orden de 27% del PIB un crecimiento de la disponibilidad de servicios de mano de obra cercano al 2,5% anual, se requeriría de un crecimiento de la productividad global del orden de 3% para sostener tasas de crecimiento promedio anual de 7%.

¹⁸ La tasa de participación se define como la fuerza laboral dividida por la población entre 14 y 65 años de edad para cada grupo en cuestión (hombres, mujeres o total).

¹⁹ Se refiere a Alemania Occidental.

²⁰ En particular, a comienzos de los 90' esta tasa era 46% en Alemania, 58% en Canadá y 56% en los Estados Unidos.

²¹ Dentro de esta categoría se incluyen básicamente personas mayores, que han abandonado tempranamente el mercado laboral.

²² El ex Ministro de Educación, Ernesto Schiefelbein, al describir las características del sistema educacional chileno señaló que una fracción sustantiva de los alumnos de 4º año básico que acceden al sistema de educación municipalizada no entienden lo que leen.

²³ Respecto de los temas de educación y capacitación laboral, véase O. Larrañaga y F. Coloma, respectivamente, en este volumen.

Es importante señalar que la economía chilena dispone actualmente de una carpeta de proyectos altamente rentables, los que podrían llevar la tasa de inversión a niveles superiores al 27% anual. La fortaleza de las cuentas externas que exhibe actualmente la economía chilena permitiría hacer uso más intensivo del financiamiento externo para sostener estas tasas de inversión. Por otro lado, la flexibilidad del mercado laboral favorecería un ingreso más significativo de la mujer a la fuerza de trabajo, lo que ayudaría a disponer de los servicios de trabajo necesarios para alcanzar la meta de crecimiento expuesta.

Luego, por concepto de acumulación de factores productivos es posible sostener un crecimiento del PIB del orden de 4% promedio anual. A esta contribución se añade el efecto del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles que, como se indicó, podría alcanzar —con las políticas apropiadas— a 3% promedio anual en los próximos diez años.

La infraestructura: Otro cuello de botella²⁴

Dentro de los requerimientos de inversión que enfrenta la economía chilena han ido cobrando gran relevancia los problemas de infraestructura. El crecimiento origina congestión vehicular en las grandes ciudades, carreteras, puertos y aeropuertos, porque la inversión en infraestructura no evoluciona a la par con el crecimiento. Y en estas áreas resulta muy palpable la necesidad de invertir más.

Usar eficientemente los recursos de infraestructura requiere utilizar los mecanismos de mercado, es decir precios reales, para racionalizar su uso. Una extensión lógica de este principio es que no debe prevalecer una estructura de precios relativos que distorsione la elección —y con ello la inversión— entre diferentes formas de infraestructura de transporte, por ejemplo. Así, podría decirse que la sobreinversión en carreteras a bajo costo para el usuario va en desmedro del desarrollo de ferrocarriles o de cabotaje, medios de transporte que en ausencia de subsidios al transporte carretero se podrían desarrollar mucho más.²⁵

La importancia de la inversión en infraestructura ya no se discute en Chile. Las carencias presentes y las nuevas necesidades del desarrollo hacen indispensable que ésta se mantenga a niveles elevados y crezca en forma importante durante los próximos años. Si no es así, los «cuellos de botella» que ya se visualizan se transformarán en un serio impedimento para el crecimiento. Sin embargo, no es necesario que este mayor gasto lo haga el sector público. Por el contrario, en este ámbito resulta fundamental abrir mayores espacios al sector privado, cuyo concurso resulta vital para solucionar los problemas de

²⁴ Para un análisis detallado de nuestras necesidades de inversión en infraestructura, véanse R. Acevedo y J. E. Errázuriz en este volumen.

²⁵ Agradecemos a Joaquín Vial por hacernos ver la importancia de este punto.

infraestructura. La nueva ley de concesiones de obras públicas es un buen punto de partida, aunque insuficiente para que el sector privado pueda hacer una contribución significativa en este campo.²⁶

Pero eso no significa que el sector público pueda delegar en el sector privado gran parte de las mayores inversiones. Mientras los particulares no puedan abordar este desafío en toda su dimensión, será necesario que el Estado continúe realizando un esfuerzo importante de inversión en infraestructura.

Y lo anterior posee una dimensión macroeconómica relevante, ya que —simultáneamente— se persiguen varios objetivos. Es necesario limitar el crecimiento del gasto global del sector público, si se quiere dar más espacio al sector privado; hay que evitar los desbordes inflacionarios, y apoyar —además— el tipo de cambio real y las cuentas externas. Esto se traduce en que es fundamental limitar el crecimiento del gasto corriente del Gobierno, que representa más del 80% del presupuesto del sector público.

4. POLITICAS ECONOMICAS PARA EL CRECIMIENTO

Como ya se indicó, la evidencia disponible no permite establecer una asociación directa entre políticas individuales y crecimiento económico, sino más bien entre «paquetes de políticas» y crecimiento. Esta premisa es consistente con la intuición, porque la contribución de determinadas acciones de política al proceso de crecimiento depende críticamente del entorno en el cual éstas se encuentran insertas. Y a pesar de que Chile ha logrado una fuerte modernización en su institucionalidad económica y una alta eficiencia en el uso de los recursos productivos, aún es posible avanzar mucho en políticas económicas que apoyen el crecimiento.

Privatizaciones necesarias²⁷

Por una parte, es importante enfrentar el tema de la propiedad de las empresas públicas de un modo realista y pragmático. En los últimos años, éstas han realizado una exigua contribución a las finanzas públicas, con no más de un 0,5% del PIB. Esta baja transferencia refleja problemas de eficiencia, los que ciertamente varían entre las mismas. Sin embargo, la privatización de estas empresas produciría un «golpe vitamínico» importante sobre la economía, básicamente por la magnitud de los recursos comprometidos en ellas, lo que naturalmente favorecería un mayor crecimiento del PIB y podría allegar mayores recursos al Fisco para la ejecución de programas sociales.

²⁶ Este punto se discute en R. Acevedo y J. E. Errázuriz en este volumen.

²⁷ Véase D. Hachette sobre privatizaciones, en este volumen.

No es difícil imaginar que la mayor transferencia neta de recursos al Fisco, como resultado de la privatización de empresas públicas, podría superar fácilmente el actual 0,5% del PIB. Tómese en cuenta, por ejemplo, que el costo anual de la sobredotación de personal existente en Codelco se estima en alrededor de US\$300 millones, lo que equivale a alrededor de un 0,7% del PIB. Por otro lado, esta empresa cuenta con una cuantiosa «carpeta» de proyectos de inversión con tasas de retorno superiores al 30%, varios de los cuales se encuentran postergados, simplemente, por los montos que involucraría su ejecución; los mismos que el Fisco no tiene.

El rol de la política fiscal

En el plano de la política fiscal y la asignación de recursos, también quedan importantes tareas por desarrollar. Un ejemplo elocuente al respecto es el divorcio existente entre el compromiso de recursos públicos en áreas como la salud y la educación, y la magnitud de las demandas que han surgido de dichos sectores.²⁸ La presencia de elementos tales como el Estatuto Docente, que desvincula la remuneración del profesor a una evaluación de su productividad, o las dificultades administrativas existentes en los hospitales, llevan a una asignación ineficiente de recursos. Y se trata de montos que podrían ser canalizados directamente hacia los sectores de más bajos recursos y/o a la inversión.

El establecimiento de un sistema tributario que estimule efectivamente el ahorro y no penalice la inversión, como ocurre actualmente en Chile, también favorecería una mayor acumulación de capital y, por lo tanto, del crecimiento. En particular, es importante mencionar las altas tasas de impuesto a la renta existentes hoy en Chile, lo que se suma al gasto en recursos que realizan los agentes con el propósito de alivianar la carga tributaria.²⁹

Los antecedentes encontrados acerca de los determinantes del crecimiento en la literatura especializada permiten dar un mayor sustento a la idea de que es necesario avanzar hacia un gobierno pequeño, pero eficiente y flexible. En el caso de la economía chilena, el gasto de gobierno continúa representando una fracción significativa del PIB —alrededor del 30%—, por lo que progresos en la asignación de estos recursos sería un importante factor de estímulo al proceso de crecimiento.

²⁸ Entre 1990 y 1993 el gasto real en estos sectores creció alrededor de 40%, en circunstancias de que el PIB lo hizo en un 28% aproximadamente.

²⁹ B. Fontaine analiza el tema tributario en este volumen.

Chile en el mundo: Integración comercial y financiera

La integración comercial con el mundo y el desarrollo interno del mercado financiero son factores que —sin duda— ayudan a potenciar el proceso de crecimiento.³⁰ De hecho, ambas características resumen una serie de condiciones que parece razonable asociar positivamente con el crecimiento, tales como baja inflación, uso preferente del mercado como asignador de recursos y equilibrio fiscal, entre otras.

Tanto en lo que se refiere a la integración comercial mundial como en lo relativo al desarrollo financiero es posible dar pasos adicionales, no obstante los indudables progresos que Chile registra en ambas áreas. Por una lado, la reducción de los aranceles —por ejemplo, aprovechando la coyuntura que ofrece el acuerdo NAFTA— permitiría dar un nuevo impulso al proceso exportador. También es importante la inserción de los diferentes acuerdos bilaterales suscritos por el país en los últimos años, dentro de una política global coherente, de manera de evitar que surjan estructuras disímiles y cambiantes en materia de protección para los diferentes sectores.³¹

Se han dado numerosos pasos en la última década para desarrollar el mercado financiero chileno. Sin embargo, aún es posible continuar avanzando, especialmente en lo que se refiere a la inserción internacional de la banca chilena y, muy particularmente, en la exportación de servicios financieros. Actualmente las empresas financieras chilenas se encuentran sometidas a una serie de regulaciones que les impiden aprovechar su potencial e internacionalizarse.

La adopción de medidas conducentes a aumentar la integración financiera chilena con el resto del mundo tendría importantes beneficios sobre el proceso de crecimiento. Por una parte, la mayor fluidez del movimiento de capitales actuaría como un efectivo agente disciplinario sobre la política económica, como ocurre en las principales economías del mundo. Por otra parte, el aprovechamiento de la experiencia adquirida por el sector financiero chileno en la administración de recursos y la evaluación de riesgos plantea una coyuntura favorable para la exportación de servicios financieros. Más aún, actualmente la región ofrece una coyuntura favorable, ya que muchos países que están llevando a cabo un proceso de liberalización y privatización requieren de estos servicios.³²

³⁰ El efecto de la apertura comercial en el crecimiento es abordado por Easterly (1992) y Easterly y Wetzel (1989). Levine y King (1994) estudian la relación entre desarrollo financiero y crecimiento.

³¹ El tema de la integración comercial es tratado por D. Hachette y F. Larraín en este volumen.

³² F. Larraín y F. Morandé tratan en detalle la inserción financiera de Chile en el exterior en este volumen

La importancia de la estabilidad

Mantener la estabilidad en ciertas variables económicas clave también ayuda al crecimiento de un país. Como se ha verificado empíricamente, una de las variables que más ayuda a explicar las altas tasas de inversión privada en Asia es la estabilidad observada en el manejo macroeconómico, lo que se manifiesta en un alto grado de predictibilidad del comportamiento del tipo de cambio real.³³ Por supuesto, estabilidad no significa inmovilismo, ya que el tipo de cambio de equilibrio de una economía varía cuando las condiciones objetivas de ésta cambian. Pero la estabilidad del tipo de cambio real es un elemento clave porque afecta no sólo las exportaciones e importaciones, sino también la inversión. Ahora bien, América Latina y Asia contrastan fuertemente en esta materia. En las últimas dos décadas la inestabilidad promedio del tipo de cambio real ha sido más del doble en nuestra región que en Asia. Y aunque en este sentido Chile está en mejor pie que el resto de América Latina, aún nuestra realidad dista bastante de Asia.

La mantención de una política conducente a reducir la variabilidad del tipo de cambio real significa, en la práctica, una restricción sobre la política fiscal, sobre el gasto fiscal. En particular, ello implica que el manejo del presupuesto público debe enfocarse a la estabilización de la demanda agregada, de manera de lograr que ésta crezca acorde con las posibilidades de expansión sostenible de mediano plazo del PIB. Este tipo de estrategia implica imponer restricciones sobre el manejo de las finanzas públicas, de modo de evitar que éstas se transformen en un factor de amplificación de los ciclos económicos, como ha ocurrido históricamente en América Latina.³⁴

5. EL AHORRO QUE FINANCIA LAS ALTAS TASAS DE INVERSIÓN

Una de las debilidades de América Latina ha sido su exigua tasa de ahorro, y Chile no ha sido la excepción en esta tendencia. Incluso más; por décadas nuestro país ha mostrado deficiencias en el ahorro. En la segunda mitad de los ochenta, sin embargo, se gestó una fuerte recuperación del ahorro nacional, el que llegó en 1989 al 23,7% del PIB. A partir de entonces la tasa de ahorro ha disminuido levemente: en 1992 ésta se ubicó en un 22% del PIB mientras que en 1993 se llegó al 21,3% del PIB, pero se espera que crezca cerca del 24% en 1994. Estas tasas no son elevadas a nivel internacional, más si se consideran los requerimientos de inversión que implica sostener un crecimiento del orden del 7% anual.

³³ Este resultado se encuentra en el trabajo de Larraín y Vergara (1993).

³⁴ Larraín y Selowsky (1991) presentan amplia evidencia al respecto.

El logro de una mayor participación del sector público en el ahorro nacional requiere de un esfuerzo continuo de racionalización por parte del Fisco, de modo que el gasto se oriente esencialmente de acuerdo a un criterio de subsidiariedad. En el caso específico de la política social, es importante cautelar la efectiva canalización de los recursos públicos a los sectores de más bajos ingresos, evitándose su desviación hacia los grupos con mayor capacidad de presión.

Las altas tasas de ahorro registradas en Asia, por ejemplo, se han sustentado en un pujante ahorro privado, pero también en un fuerte apoyo del ahorro público. Así, en el período 1983-1988 el ahorro público representó el 15% del PIB en Singapur, y casi el 6% en Corea. Estas tasas son muy superiores a las de ahorro público chileno, y eso ayuda a explicar por qué estos países han sido capaces de mantener alta inversión y tipos de cambio real estables frente a una fuerte abundancia de recursos externos.

Ahorro externo versus ahorro interno

En una economía abierta, el déficit de ahorro doméstico puede ser financiado por ahorro externo, pero sólo dentro de ciertos rangos. Está claramente documentado que los países que más ahorran son también los que más invierten, como lo muestran los nuevos países industrializados de Asia. La posibilidad de captar ahorro externo también depende entonces del esfuerzo de ahorro interno.

La experiencia indica que las naciones más exitosas en captar ahorro externo no han llegado más allá del 3 a 4% del PIB, como promedio anual durante períodos largos. En Corea, Malasia y Tailandia, cuya tasa de ahorro promedio en las últimas dos décadas estuvo entre 21 y 25% del PIB, el ahorro externo captado fluctuó entre 2 y 4% del PIB. En Chile, cuya tasa de ahorro fue poco superior al 21% del PIB en 1993, es improbable que se pueda captar ahorro externo por más de 3 ó 4% del PIB como promedio de mediano y largo plazo.

Resulta ampliamente reconocido que un país en vías de desarrollo, como Chile, necesita utilizar ahorro externo para contribuir a financiar la inversión doméstica. Sin embargo, no es conveniente que ese ahorro externo —equivalente al déficit en cuenta corriente— se traduzca en un incremento de la deuda externa que pueda hacer peligrar la solvencia de la economía y aumentar significativamente su vulnerabilidad a shocks externos adversos.

Si suponemos que el PIB puede crecer, en promedio, al 7% anual en términos reales y que la inflación externa relevante es del orden del 2%, entonces el PIB en dólares crecería al 9% anual. Dado que la deuda externa representa hoy aproximadamente un 50% del PIB, esto significa que un déficit en cuenta corriente de alrededor de 5% del PIB mantendría el nivel de endeudamiento externo en torno al 50% del PIB. Este cálculo considera como

endeudamiento todo el financiamiento de la cuenta corriente, es decir, tanto los flujos de deuda como los de inversión extranjera.³⁵ Un déficit de entre 3 y 4% del PIB significa entonces reducir nuestro endeudamiento externo en el tiempo. Si el déficit fuera de 3.5% del PIB, por ejemplo, la deuda externa caería en unos 9 años a un tercio del producto, cifra que es muy razonable para lograr una baja vulnerabilidad de nuestra economía frente a los shocks externos.

Es importante destacar aquí que la meta aludida para el déficit en cuenta corriente corresponde a una tendencia o un promedio en el tiempo. En períodos con términos de intercambio favorables dicho déficit tenderá a ser menor, y lo inverso sucederá en períodos menos buenos. Lo importante es mantenerse dentro del rango señalado como tendencia.

6. CONCLUSION

El crecimiento de un país depende de muchas variables. Tradicionalmente se enfatizó la acumulación de trabajo y capital, además del progreso técnico. La evidencia reciente indica, sin embargo, que otras variables como el grado de apertura de la economía, la tasa de inflación, el grado de desarrollo financiero, el nivel de las regulaciones existentes, el tamaño del gobierno, la equidad distributiva, y la estabilidad del tipo de cambio real, también tienen una influencia determinante sobre el crecimiento.

El dinamismo observado por la economía chilena en la última década sugiere que es posible sostener altas tasas de crecimiento, en la medida en que se mantenga una política económica que estimule la eficiencia en la asignación de recursos y la toma de riesgos asociada a la inversión. En términos concretos, ello requiere continuar avanzando en el programa de privatizaciones, en la inserción internacional de la economía chilena y en la lucha contra la inflación. Adicionalmente, es necesario llevar adelante reformas en el sistema educacional que conduzcan a un aumento efectivo en la calidad de los servicios de trabajo, junto con la implementación de políticas que favorezcan un incremento de la tasa de participación de la mano de obra. De este modo sería posible lograr aumentos en la disponibilidad de mano de obra coherentes con un crecimiento promedio cercano al 7% anual.

En la medida en que se generen las condiciones compatibles con la mantención de una tasa de inversión similar a la alcanzada en 1993 —27% del PIB—, junto con la eficiencia de la inversión promedio entre 1985 y 1992, la

³⁵ En rigor esto es correcto porque tanto la deuda como la inversión externas son activos de no residentes. En cuanto a los stocks, el endeudamiento externo de 50% del PIB recién mencionado es la cifra correcta, dado que las reservas internacionales corresponden aproximadamente al stock estimado de inversión extranjera en Chile.

contribución del capital sería compatible con un crecimiento promedio de 7% anual. Para ello se requiere un aumento vigoroso de la productividad del orden de 3% anual.

Sin embargo, el nivel de inversión y la evolución posible del mercado laboral sólo entregan señales respecto del crecimiento potencial de nuestro país. Para materializarlo, se hace necesaria una política económica que construya el escenario propicio.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Chile, «Evolución de la economía en 1992 y perspectivas para 1993», septiembre 1992.
- Barro, R., «Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth», *Journal of Political Economy*, octubre 1990.
- _____ y X. Sala-i-Martin, «Economic Growth and Convergence Across the United States», *NBER Working Paper* N° 3419, agosto 1992.
- Büchi, H., *La transformación económica de Chile: Del estatismo a la libertad económica*, Grupo Editorial Norma, 1993.
- Easterly, W., «Endogenous Growth in Countries With Government Induced Distortions». En V. Corbo, S. Fischer y S. Webb (editores), *Policies to Restore Growth*, The World Bank, 1992a.
- _____, «How much does policy affect growth?», *Cuadernos de Economía*, agosto 1992b.
- _____ y Wetzel, «Policy Determinants of Growth: Survey of Theory and Evidence», *Working Paper*, Banco Mundial, 1989.
- Fischer, S., «Macroeconomic stability and growth», *Cuadernos de Economía*, agosto 1992.
- Labán, R. y F. Larraín, «Continuity, Change, and the Political Economy of Transition in Chile». En R. Dornbusch y S. Edwards (editores), *Stabilization, Economic Reform and Growth*, National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press, 1994. (Trabajo presentado originalmente en Conferencia del BID, diciembre de 1992).
- Larraín, F. y M. Selowsky, *The Public Sector and the Latin American Crisis*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991.
- _____ y R. Vergara, «Distribución del ingreso, inversión y crecimiento», *Cuadernos de Economía*, agosto 1992.
- _____ y R. Vergara, «Inversión y ajuste macroeconómico: El caso del Este de Asia», *El Trimestre Económico*, 1993.
- Levine, R. y D. Renelt, «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions», *American Economic Review*, 1992.
- _____ y R. King, «Finance, entrepreneurship, and growth», *Journal of Monetary Economics*, 32, 1994.

- Lucas, R., «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, julio 1988.
- Murphy, K., A. Schleifer y R. Vishny, «The Allocation of Talent: Implications for Growth», *NBER Working Paper* N° 3541, diciembre 1992.
- Ramírez, G. y F. Rosende, «Responding to Collapse: Chilean Banking Legislation», en P. Brock (editor), *If Texas were Chile: A Primer on Banking Reform*, Sequoia Institution, Washington D.C., 1992.
- Rebelo, S., «Long Run Policy Analysis and Long Run Growth», *Journal of Political Economy*, junio 1991.
- Romer, P., «Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth» en R. Barro (editor), *Modern Business Cycle Theory*, Harvard University Press, 1989.
- Rosende, F., «Una interpretación del desempleo en Chile», *Estudios Públicos*, 32, primavera 1988.
- _____, «La economía chilena en el Gobierno de la Concertación: Una Evaluación Preliminar», CPU, *Estudios Sociales*, 75, 1993.
- Sachs, J. y F. Larraín, *Macroeconomics in the Global Economy*, Prentice Hall, New Jersey, y Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.
- Vergara, R., «Nuevos modelos de crecimiento: Una revisión de la literatura y algunos elementos para una estrategia de desarrollo», *Estudios Públicos*, 43, invierno 1991. ●

El objetivo de este capítulo es presentar algunas opciones de política que contribuyan a superar la pobreza de manera definitiva en nuestro país. En este artículo es importante partir reconociendo que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en el que incide una variedad de factores y condicionantes. Por lo tanto, los niveles de pobreza del país pueden verse afectados no sólo por la implementación de políticas específicas, sino también por aspectos macroeconómicos y multisectoriales. Por ejemplo, el crecimiento económico y la evolución del empleo pueden tener mayor repercusión sobre los niveles de pobreza que un programa como el Subsidio Único Familiar. Por otra parte, las políticas de saneamiento ambiental y dotación de servicios básicos también incidirán sobre este problema. Si bien esta multidimensionalidad no es necesariamente exclusiva del problema de la pobreza, ya que la evolución económica del país es importante para el sector educación o salud, sí lo es en relación a la variedad de instituciones que se hacen cargo del problema. Son muchos los organismos públicos que afirman tener responsabilidades respecto del problema de la pobreza, sin embargo ellos están limitados por su ámbito sectorial.

El trabajo se divide en seis secciones: 1) la magnitud de la pobreza en Chile; 2) relación entre pobreza y crecimiento económico; 3) importancia del

* Agradecemos las valiosas observaciones y sugerencias de Osvaldo Larrabega y Roberto Torres. En adelante, el contenido del artículo es de mi exclusiva responsabilidad.

IGNACIO IRARRAZAVAL LL.*

Ph. D. en Planificación Social, London
School of Economics. Investigador del
Centro de Estudios Públicos

POBREZA: LA GRAN TAREA

El problema de los bajos ingresos es comparativamente fácil de remediar; superar la dependencia requiere un esfuerzo mucho más humano, complejo y difícil.

(Novak, et. al., 1987).

El objetivo de este capítulo es presentar algunas acciones de política que contribuyan a superar la pobreza de manera definitiva en nuestro país. En este sentido es importante partir reconociendo que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en el que incide una variedad de factores y condicionantes. Por lo tanto, los niveles de pobreza del país pueden verse afectados no sólo por la implementación de políticas específicas, sino también por aspectos macroeconómicos y multisectoriales. Por ejemplo, el crecimiento económico y la evolución del empleo pueden tener mayor repercusión sobre los niveles de pobreza que un programa como el Subsidio Unico Familiar. Por otra parte, las políticas de saneamiento habitacional y dotación de servicios básicos también incidirán sobre este problema. Si bien esta multidimensionalidad no es necesariamente exclusiva del problema de la pobreza, ya que la evolución económica del país es importante para el sector educación o salud, sí lo es en relación a la variedad de instituciones que se hacen cargo del problema. Son muchos los organismos públicos que afirman tener responsabilidades respecto del problema de la pobreza, sin embargo ellos están limitados por su ámbito sectorial.

El trabajo se divide en seis secciones: 1) la magnitud de la pobreza en Chile; 2) relación entre pobreza y crecimiento económico; 3) importancia del

* Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Osvaldo Larrañaga y Aristides Torche. Sin embargo, el contenido del trabajo es de mi exclusiva responsabilidad.

gasto social en la superación de la pobreza; 4) pobreza y habilitación, es decir, percepción y actitud de los pobres por salir de su situación; 5) políticas y propuestas específicas en torno a la pobreza, y 6) conclusiones.

Las propuestas de política se han dividido entre políticas generales y específicas. Las primeras se refieren a líneas de acción que no significan, necesariamente, cambios en la composición del gasto social, pero sí una definición de los ejes de acción en los cuales la política social debería centrarse. En cuanto a las propuestas para la pobreza, se plantea crear un Fondo de Iniciativas Sociales Locales que permita apoyar realmente las políticas novedosas originadas a nivel local. También se propone redefinir el Subsidio Unico Familiar, para que sea administrado y asignado por el municipio bajo supervisión del Gobierno central; mantener las Pensiones Asistenciales; apoyar las micro empresas, y promover la iniciativa privada en el ámbito social.

1. MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE

En esta sección se presentan los principales resultados que arrojan diversas mediciones de la pobreza realizadas recientemente en Chile. El objetivo es entregar información básica sobre la magnitud de la pobreza en nuestro país. En los últimos años, el tema del dimensionamiento de la pobreza ha generado bastante discusión, y en más de alguna ocasión las cifras se han utilizado políticamente para argumentar fracasos o éxitos de la gestión social del gobierno de turno. Por lo tanto, aquí se pretende mostrar las tendencias en la evolución de la pobreza, bajo las mediciones más comúnmente utilizadas, lo que de paso reconoce que no existe una medición única y que es posible observar simultáneamente mejoramientos en un ámbito y estancamientos en otros. De hecho, eso fue lo que ocurrió a mediados de los ochenta, período durante el cual la pobreza, medida por el ingreso corriente utilizando líneas de pobreza, mostró una evolución bastante negativa, mientras que las mediciones que utilizaron indicadores de necesidades básicas insatisfechas, como una aproximación al ingreso permanente, mostraron importantes mejorías.

Midiendo según líneas de pobreza

Se presentan las estimaciones más recientes de pobreza que existen para Chile, utilizando la metodología de las líneas de pobreza definida por Cepal y sobre la base de la información de las Encuestas Casen. Bajo esta aproximación, se consideran hogares indigentes aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de una Canasta Básica de Alimentos (CBA)¹ para

¹ El valor de la Canasta Básica de Alimentos por persona en noviembre de 1992, ascendía en la zona urbana a \$ 12.875 y a \$ 9.921 en la zona rural.

cada uno de sus miembros. Del mismo modo, los hogares pobres son aquellos donde los ingresos per cápita no cubren dos veces el costo de una CBA.² De acuerdo a estas definiciones, un hogar urbano promedio³ requiere un mínimo de 280 dólares mensuales para quedar fuera del segmento de pobreza, mientras el umbral de ingresos para un hogar rural promedio es de 188 dólares.

En el Cuadro 1 es posible observar que la indigencia, medida como el porcentaje de población que no tiene ingresos suficientes para comprar una CBA, alcanzó al 9% en 1992. Esta cifra representa una disminución de casi 5 puntos porcentuales respecto de 1990. Asimismo, la proporción de pobres no indigentes disminuyó en menos de 3 puntos porcentuales y, finalmente, puede apreciarse que la pobreza total cayó en más de 7 puntos porcentuales en los últimos dos años.

En este sentido, es importante señalar que la disminución de la pobreza experimentada por nuestro país en los años bajo análisis se explica más por una disminución de la indigencia que de la pobreza.

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA POBLACION POBRE 1987-1992
(Medida según líneas de pobreza, metodología CEPAL)

	1987		1990		1992	
	(Miles)	(%)	(Miles)	(%)	(Miles)	(%)
Indigentes	2.073,5	16,8	1.790,4	13,8	1.199,9	9,0
Pobres no indigentes	3.424,4	27,8	3.412,6	26,3	3.169,7	23,7
Total Pobres	5.497,9	44,6	5.203,0	40,1	4.369,6	32,7

Fuente: Mideplan, Departamento de Planificación y Estudios Sociales.

La metodología de las líneas de pobreza se utiliza tradicionalmente para contabilizar la cantidad de personas que están bajo ella. Sin embargo, también resulta relevante analizar la intensidad de la pobreza; es decir, cuán pobres son los pobres.

Las brechas de pobreza miden la diferencia entre el ingreso de las líneas de indigencia o pobreza y el ingreso efectivo de los hogares indigentes o pobres. Según estimaciones realizadas por Pardo (1993), entre los años 1992 y 1990 no se han evidenciado cambios significativos en las brechas de indigencia y pobreza. Para el período 1987-92, las estimaciones mostraron un aumento

² En zonas urbanas se considera como pobres aquellos hogares en los cuales sus ingresos per cápita son inferiores a 2 veces el costo de una CBA. En zonas rurales, este requerimiento es de 1,75 veces el costo de una CBA.

³ Considerando el tamaño medio del hogar chileno según el Censo de 1992 (4,1 personas por hogar).

en la brecha de indigencia en casi 9 puntos y una disminución de la pobreza en casi 3 puntos.

Estos hallazgos denotan que la indigencia parece estar siendo más severa en la actualidad, a pesar de su disminución en magnitud. La explicación puede estar en el hecho de que las mejorías en los ingresos permitió a los indigentes salir de esa categoría, aunque retuvo a un segmento importante sin mayor acceso a fuentes de trabajo, el que se ha visto más perjudicado aún con la disminución de los subsidios monetarios.

Midiendo según necesidades básicas insatisfechas

Por su parte, las mediciones de pobreza basadas en índices de necesidades básicas insatisfechas recogen una variedad de indicadores que reflejan esas circunstancias. El Mapa de la Extrema Pobreza (Mujica y Rojas, 1986) es uno bastante utilizado en este ámbito, y pondera diversos aspectos relacionados con la satisfacción de las necesidades habitacionales, como tipo de vivienda, hacinamiento, disponibilidad de agua potable y equipamiento. Una versión modificada de este indicador ha sido utilizada por Cepal (1990) en sus estudios de pobreza en Chile.

CUADRO 2

POBLACION EN EXTREMA POBREZA
(Según metodología del Mapa de la Extrema Pobreza)
(Porcentaje de la población total)

	1970	1982	1990
Extrema pobreza	21,0	14,2	11,8

Fuente: 1970, 1980, Mujica y Rojas (1986). 1990, Estimación propia a partir Casen 1990.

En el Cuadro 2 se puede apreciar la evolución de la extrema pobreza en Chile. De acuerdo a la definición utilizada, la pobreza ha disminuido significativamente en las últimas dos décadas. Esto se explica por el importante crecimiento en la cobertura de agua potable (97% en 1990), de alcantarillado (72% en 1987) y al mejor equipamiento de las viviendas. Más aún, los datos del PNUD (1991) para Latinoamérica sobre población con acceso a agua potable colocan a nuestro país en una posición privilegiada en el contexto regional. Eso permite afirmar que la pobreza ha disminuido en Chile, y no sólo en el ámbito más transitorio, como es la disponibilidad de ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos, sino también en los aspectos más permanentes de ésta, aquellos que se relacionan con la infraestructura y la calidad de vida de los más pobres.

Complementariamente, hay que tener presente que existen otras mediciones de pobreza que consideran necesidades básicas insatisfechas y utilizan indicadores similares a los descritos. En estos casos, cada indicador o carencia determina por sí solo que la persona sea categorizada como pobre. Las estimaciones del Ministerio de Planificación, Mideplan (1992), para 1990 señalan que el 23,3% de la población urbana tenía necesidades básicas insatisfechas. A partir de la aplicación de ese concepto utilizado en Pardo *et al.*, (1992), se obtuvo que un 30,6% de la población podía ser clasificada como pobre bajo esa definición en 1990.

Simultaneidad: Líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas

Considerando las estimaciones de necesidades básicas insatisfechas (Cuadro 2), es interesante comparar esos resultados con los obtenidos a partir de las líneas de pobreza (Cuadro 1) y de esta forma analizar la simultaneidad existente entre ambas mediciones. Este procedimiento se conoce como el método integrado de medición de la pobreza.⁴

CUADRO 3
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POBRE SEGUN DIVERSAS DEFINICIONES
(Porcentaje, año 1990)

Metodología Líneas de pobreza	Metodología Mapa extrema pobreza			Metodología Pardo y otros (1992)		
	Con-NBI	Sin-NBI	Total	Con-NBI	Sin-NBI	Total
Indigentes	9,9	23,8	33,8	18,0	15,8	33,8
Pobres no indigentes	11,6	54,6	66,2	26,8	39,4	66,2
Total Pobres	21,6	78,4	100,0	44,7	55,3	100,0

Fuente: Estimaciones propias a partir de Encuesta Casen 1990.

En el Cuadro 3 es posible apreciar —simultáneamente— la proporción de pobres según líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (NBI). En este sentido, se observa en el recuadro del Mapa de la Extrema Pobreza que un 21,6% de los pobres tienen carencias en ingreso (líneas de pobreza) y en vivienda (NBI). Este grupo podría clasificarse como pobres crónicos o estructurales, ya que muestran una situación desmejorada en las mediciones que utilizan el ingreso corriente y el permanente. Del mismo modo, puede observarse que un 78,4% de los pobres (según la metodología de

⁴ Se utiliza la metodología sugerida por Katzman (1989).

la canasta) no tiene carencias en NBI, de acuerdo a la metodología del Mapa. Este segmento podría clasificarse como pobres con pobreza reciente, ya que si bien sus ingresos no alcanzan a cubrir el doble del costo del valor de la CBA, tienen condiciones habitacionales mínimas. Cabe destacar finalmente que sólo un 5% de la población no pobre, bajo el concepto de línea de pobreza, aparece con NBI según la definición del Mapa.⁵ Este grupo podría clasificarse como pobres con carencias iniciales, ya que si bien tiene ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias y relacionadas, sus condiciones habitacionales son limitadas.

El análisis realizado para el recuadro del Mapa Extrema Pobreza, en el Cuadro 3, se puede repetir ahora siguiendo la definición más estricta de NBI utilizada por Pardo (1992).⁶ Sin embargo, sólo se advertirá que a pesar de que esta última definición hace aparecer a un porcentaje mayor de la población pobre como carente en NBI (44,7%), todavía la mayoría de los pobres no presentan carencias simultáneas en ambas dimensiones de la pobreza.

En suma, es muy importante hacer un análisis simultáneo de las diversas dimensiones de la pobreza, ya que las cifras que muestran su magnitud pueden llevar a una consideración equivocada de la gravedad de este fenómeno. En otras palabras, en 1990 Chile tenía un 40,1% de la población pobre, de acuerdo al método de la línea de la pobreza. Sin embargo, sólo un 21,6% de éstos tenía carencias simultáneas en el área habitacional medido según el Mapa de la Extrema Pobreza. Esto señala que es posible y necesario concentrarse al interior de la pobreza, en aquellos grupos que están especialmente afectados.

Problemas en la estimación de pobreza según ingreso

Es interesante llamar la atención respecto de la variabilidad de la medición de la pobreza según la metodología de líneas de pobreza, al aplicar diversas correcciones. El objetivo de este ejercicio es mostrar que no es posible considerar una única estimación de la pobreza, y que por lo tanto nuestro horizonte de planificación en materia de propuestas es bastante variable.

El ejercicio parte de la base proporcionada en el Cuadro 1, que muestra que la pobreza afecta a un 40% de la población, al contrastar los ingresos autónomos per cápita del hogar con el costo de la canasta básica de alimentos. Esta información se ha obtenido a partir de las estimaciones oficiales de pobreza para Chile. En segundo lugar, los datos anteriores pueden mejorarse haciendo algunas correcciones en el procesamiento computacional de los datos (Par-

⁵ Esta información no se extrae del Cuadro 3, que se refiere sólo a la población pobre. La estimación se obtuvo del procesamiento de la Encuesta Casen 90.

⁶ La definición de NBI utilizada por Pardo y otros (1992) es similar a la definida por Mideplan (1992).

do y otros, 1992), pues los problemas se originan en algunas restricciones metodológicas en la imputación de capital, arriendo y el tratamiento de las personas que declaran no tener ingresos. La corrección de estos problemas produce una disminución de la pobreza total en 1,3 puntos porcentuales, la cual llegaría entonces a 39,6% (Cuadro 4). En tercer lugar, es posible valorar el costo de ciertas transferencias en especies a los hogares. En este caso se trata de programas alimentarios (Programa de Alimentación Escolar y el Nacional de Alimentación Complementaria), que ciertamente contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, liberando recursos de esos hogares para otros destinos. En este caso, la pobreza llegaría a 38,9%, es decir dos puntos porcentuales menos que las estadísticas oficiales. En cuarto lugar, es posible calcular los niveles de pobreza utilizando escalas de equivalencia. En la medición de la pobreza siempre será pertinente tomar en consideración la composición del hogar o familia, y esto se puede hacer de variadas maneras. Lo más simple es tratar a todos los miembros del hogar como si tuviesen el mismo tipo de necesidades y calcular el ingreso per cápita.⁷ Sin embargo, este procedimiento no reconoce las variaciones de las necesidades en relación a edad y las posibles economías de escala. Para solucionar este problema deben construirse escalas de adultos equivalentes. Ahora bien, es preciso señalar que en la mayoría de los países desarrollados este procedimiento se utiliza habitualmente. (Atkinson, 1990). Los resultados preliminares indican que la pobreza sería en Chile significativamente menor de lo que aparece en las cifras oficiales, alcanzando a un 19,3%.

CUADRO 4

ESTIMACION DE LA POBREZA (METODO LINEAS DE POBREZA)
CON DISTINTOS PROCEDIMIENTOS
(Porcentaje de la población total, 1990)

	Indigentes	Pobres No indigentes	Total pobres
Ingreso autónomo	13,8	27,1	40,9
Ingreso autónomo corregido	12,7	26,9	39,6
Ingreso autónomo con valoración PAE-PNAC	11,5	27,4	38,9

Fuente: Estimaciones propias a partir de Encuesta Casen 1990.

Como resumen de esta sección sobre la magnitud de la pobreza en Chile, puede decirse que nuestro país ofrece un panorama positivo. La pobreza medida de varias maneras muestra importantes signos de mejoramiento, y no sólo en términos relativos sino también absolutos. Los mayores avances se pueden apreciar en las mediciones basadas en variables habitacionales, operacionalizadas en el NBI, como una aproximación al ingreso permanente de

⁷ Este es el procedimiento que habitualmente se utiliza en Chile.

las personas. Cabe hacer notar que las mejorías en los indicadores mencionados no guardan necesariamente una relación estrecha con el gasto social, sino que incluyen ámbitos de inversión pública que repercute en lo social. Por ejemplo, el mejoramiento en las coberturas de agua potable y alcantarillado tiene una importante incidencia en la disminución de la mortalidad infantil. Ciertamente, el mayor desafío de disminución de la pobreza se encuentra en el área de la disponibilidad de ingresos para acceder a los bienes de consumo básicos, lo que en este trabajo se ha presentado como la dimensión transitoria de la pobreza.

2. POBREZA Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La relación entre pobreza y crecimiento económico es un tema de constante preocupación. La pregunta más recurrente en este sentido es hasta qué punto se benefician los pobres con el crecimiento. En concreto, se trata de saber cuáles son los efectos directos del crecimiento en los pobres, pues una mayor actividad económica puede aumentar la recaudación tributaria y por lo tanto el gasto social. Pero también será interesante revisar de qué manera el crecimiento repercute en un cambio relativo y absoluto en el ingreso de los más pobres.

Aquí se analizan dos trabajos. Estos revisan la relación existente entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza. Ambos tienen como fuente de información la Encuesta Casen, sin embargo las metodologías seguidas son diferentes. A pesar de lo anterior, sus resultados son plenamente coincidentes, señalando que en los últimos años el crecimiento económico ha tenido un efecto determinante en la disminución de la pobreza.

Pardo (1992) y otros realizan un ejercicio comparativo de la evolución de los ingresos de distintos grupos de hogares entre 1987 y 1990. Para esto se confrontan los porcentajes que contienen las categorías: Hogares Indigentes (I), Hogares Pobres No Indigentes (PNI) y Hogares No Pobres (NP) en el año inicial y en el año final. Esto permite distinguir sucesivas categorías. Los Hogares Indigentes que continúan como tales (I-I) y aquellos que pasan a Pobres No Indigentes (I-PNI), los hogares pobres no indigentes que continúan como tales (PNI-PNI); los Hogares Pobres No Indigentes que pasan a Hogares No Pobres (PNI-NP) y los Hogares No Pobres que continúan como tales (NP-NP). Los resultados de este ejercicio aparecen en el Cuadro 5.

En la columna (a) de este cuadro puede observarse la distribución relativa de las diversas categorías de hogares. De acuerdo a los cálculos realizados, casi un 7% de los hogares experimentó algún tipo de movilidad económica respecto de las categorías definidas.⁸ Los ingresos del trabajo (columna

⁸ La metodología utilizada no puede estimar la proporción de personas que descienden socioeconómicamente durante el período.

CUADRO 5
GRUPOS DE POBREZA Y VARIACION EN INGRESOS (TRABAJO Y MONETARIOS)
 (1987-1990)

Tipos de Hogares		Total Hogares (a)	Ingresos Trabajo (b)	Ingresos Monetarios (c)
Indigentes-Indig.	(I-I)	13,8	7,4	9,1
Indigentes-Pob. No Indig.	(I-PNI)	3,0	26,3	20,1
Pobres No Indig.-Pob. No Indig.	(PNI-PNI)	17,7	29,9	20,3
Pobres No Indig.- No Pobres	(PNI-NP)	3,7	27,0	20,6
No Pobres-No Pob.	(NP-NP)	61,8	19,8	17,0
Total		100,0	20,3	17,1

Notas:

(a) Porcentaje de hogares en cada tipo.

(b) Variación porcentual del ingreso del trabajo per cápita.

(c) Variación porcentual del ingreso monetario per cápita.

Ingreso monetario= Ing. trabajo + transferencias monetarias + Jubilaciones + arriendo + rentas de capital.

(d) Variación ponderada del ingreso del trabajo per cápita.

Fuente: Pardo y otros (1992); Estimaciones en base a encuestas Casen 1987-90

b) constituyen la fuente de ingreso más relevante de todos los hogares, siendo un 70% del total de ingresos para el promedio de los hogares y un 61% para el grupo (I-I). Es importante constatar en el cuadro que éstos experimentan un crecimiento mayor que los monetarios, en particular en los grupos (P-P), (P-NP) e (I-P). En general, para todos los grupos, salvo el (I-I), el crecimiento experimentado en los ingresos del trabajo supera al observado en los ingresos monetarios. En el caso del grupo (I-I), el menor crecimiento del ingreso monetario está explicado por la menor participación de éstos en el mercado del trabajo y el crecimiento de las transferencias monetarias durante el período.

Estos resultados sugieren que las mejoras en salario y empleo se traducen en aumentos en los ingresos del trabajo. Durante el ciclo analizado, de alto crecimiento económico con reducción en la tasa de desocupación, las mejoras han favorecido especialmente a los grupos (PNI-PNI), (PNI-NP) e (I-PNI). Sin embargo, el grupo (I-I) participa en menor grado en el mercado del trabajo.

Se puede concluir que los beneficios del crecimiento económico experimentado en nuestro país en estos últimos años han producido un mejoramiento bastante repartido en los distintos estratos. Sin embargo, éstos han sido particularmente importantes en los grupos pobres e intermedios. El crecimiento económico ha sido un factor clave en la disminución de la pobreza, pero su impacto ha sido significativamente menor en el caso de los indigentes, lo que amerita políticas distintas para este grupo.

El trabajo de Larrañaga (1994a) se basa en el uso de modelos estadísticos recientes, que permiten descomponer los efectos en la reducción de la pobreza, en relación a dos factores: crecimiento y desigualdad. En el primer caso se trata de una comparación de los promedios de ingresos, manteniendo el nivel de desigualdad en su distribución. El componente desigualdad mide los cambios en la pobreza debido a variaciones en la distribución de ingresos manteniendo los ingresos promedios constantes. La distribución de ingresos puede verse afectada no sólo por cambios en la política social sino también por efectos del crecimiento. A su vez, la metodología define 15 grupos de población a base de una combinación entre la actividad económica en la cual se desempeñan y su nivel educacional.⁹ El procedimiento descrito se aplica a la información de las encuestas Casen 1987, 1990 y 1992.

Los resultados de este trabajo indican que el crecimiento experimentado en nuestro país durante el período estudiado tuvo un efecto equitativo. De acuerdo a él, un 80% de la reducción en el porcentaje de hogares pobres se explica por el crecimiento del ingreso medio. Resultados similares se obtienen para otras medidas de pobreza. Por otra parte, la mejoría en la distribución de ingresos explica alrededor de un 20% de la caída en el porcentaje de hogares pobres.

Los datos de la encuesta Casen 1992 muestran que tanto el primero como el segundo quintil han experimentado variaciones en sus ingresos autónomos que son superiores a los del promedio de los hogares. Entre 1990 y 1992, el primer quintil de ingresos aumenta sus ingresos monetarios en casi 29%, mientras que el promedio de los hogares lo hace en 20,5%. Esta mejoría no puede explicarse por los incrementos que se observan en los subsidios monetarios, que aumentan solamente en un 7,1% en el mismo período, además que éstos no representan más del 4% del total de los ingresos por hogar. Es decir, la mejoría en los ingresos de los hogares se debe casi exclusivamente a incrementos obtenidos directamente en la actividad económica (Pardo, 1993).

La información disponible de las encuestas Casen —período 1987-1992— muestra que las mejorías en los ingresos se han concentrado en los tres primeros quintiles, y especialmente en el segundo.

En conclusión, los estudios y la evidencia estadística encontrada señalan que el crecimiento económico experimentado por nuestro país en los últimos 5 años ha conducido sistemáticamente a una reducción de la pobreza.

3. GASTO SOCIAL Y POBREZA

Para entender la relación existente entre gasto social y pobreza es conveniente discutir brevemente los objetivos del mismo. El gasto social¹⁰

⁹ Para esto se considera al miembro de la familia con más alto nivel de ingresos.

¹⁰ Respecto de las distintas definiciones de gasto social, véase, Irarrázaval (1994).

responde a una variedad de objetivos que el gobierno puede tener, los cuales podrían resumirse principalmente en dos: equidad (redistribución, asistencia) y eficiencia o compensación por fallas en el mercado de bienes y servicios (bienes públicos, externalidades y otros). Bajo este punto de vista, habrán programas sociales que se justifiquen más por el objetivo de la equidad, otros por la eficiencia y una gran mayoría por ambos fines a la vez. Por ejemplo, los subsidios monetarios a personas pobres responden fundamentalmente a un imperativo de equidad, mientras que el crédito fiscal a estudiantes universitarios a uno de eficiencia debido las dificultades que tiene el sistema financiero para ofrecer créditos a estudiantes con escasas garantías reales. Sin embargo, incluso en estos ejemplos que pretenden ser extremos, es difícil concebir un sólo fin.

A partir de lo anterior, es necesario plantear que ambos objetivos están constantemente en conflicto en la asignación del gasto social, y por tanto, no todos los programas sociales responden necesariamente a un imperativo de equidad.¹¹ En otras palabras, sólo una parte del gasto social está destinado a financiar programas contra la pobreza. Sin desconocer la justificación que puedan tener algunas asignaciones del gasto social a sectores medios, está claro que esto significará —en mayor o menor medida— reducir la disponibilidad de recursos para los más pobres.

En este ámbito de discusión, también será útil tener presente que existe un efecto intertemporal en la asignación del gasto social. Es decir, se ha observado que, en general, el gasto social no reduce la pobreza en el corto plazo, ya que una amplia proporción del mismo se destina a objetivos no necesariamente redistributivos. Por lo tanto, sus efectos repercuten en el mediano plazo, a través de una población con mayor acceso a la salud, educación u otros.

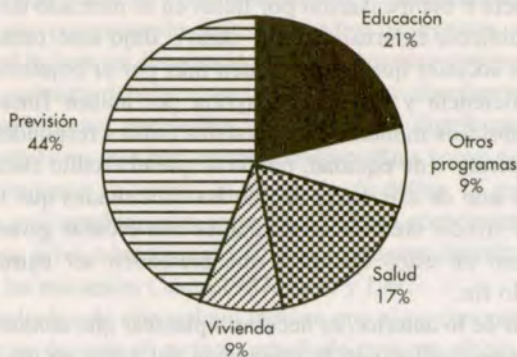
Dado que el tema principal de este trabajo es la pobreza, el análisis del gasto social se concentrará en este aspecto. Con esto se hace una clara opción, pues se asume que el objetivo primordial del gasto social es aminorar la pobreza.

En 1992 el gasto social correspondió a un 66% del gasto público total y en el Cuadro 6 puede observarse que éste llegó a más de US\$ 5.500 millones. Ahora bien, el gasto en previsión constituye casi un 45% del gasto social total, tratándose principalmente de los aportes del sector público al antiguo sistema de pensiones. Por su parte, los ministerios de Educación y Salud acumulan 21 y 17% del gasto total, mientras que Vivienda llega a menos de 9% (Véase Gráfico 1).

¹¹ Un tratamiento más profundo de este tema nos llevaría a discutir el concepto de equidad en detalle. Para efectos de comprensión de este trabajo, una asignación de gasto público será equitativa cuando mejore el bienestar de los más pobres de la sociedad.

También cabría discutir el concepto de eficiencia, particularmente hasta qué punto las intervenciones del Estado solucionan efectivamente las «imperfecciones del mercado».

GRÁFICO 1
COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1992



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Es posible concebir que el «presupuesto de pobreza» estaría integrado principalmente por algunas partidas del Tesoro Público que financian los subsidios monetarios. A estos recursos podrían sumarse algunos pequeños programas que son administrados por ministerios no considerados dentro del «sector social», como por ejemplo el Subsidio de Agua Potable —de la Subsecretaría de Desarrollo Regional— o el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, del Ministerio de Planificación. Con todo, este «presupuesto» no llegaría a más de un 8% del gasto social, por lo tanto el grueso de los recursos disponibles para la superación de la pobreza proviene de los ministerios.

Es importante considerar que el gasto social ha experimentado un significativo crecimiento en los últimos años, aumentando en 21% real en el período 1990 y 1992 y en un 11,2% en el último período disponible (1991-1992). Cabe hacer notar que las tendencias de aumento del gasto observadas a comienzos de los '90 no tienen comparación con las observadas en los '80, tendencias del gasto social per cápita que pueden verse en el Gráfico 2. A nivel de programas sociales, los aumentos no han sido necesariamente parejos. Entre 1989 y 1992 el Programa de Alimentación Complementaria (PAE) creció en casi un 70%; los aportes a la educación superior aumentaron en un 30%, las remuneraciones del sector salud en un 34%, mientras las pensiones generales lo hicieron en un 11%. Por su parte, el virtual «presupuesto de pobreza» creció en un 27%.

A partir de estos antecedentes cabe preguntarse, ¿cuál es el efecto del gasto social en la disminución de la pobreza?

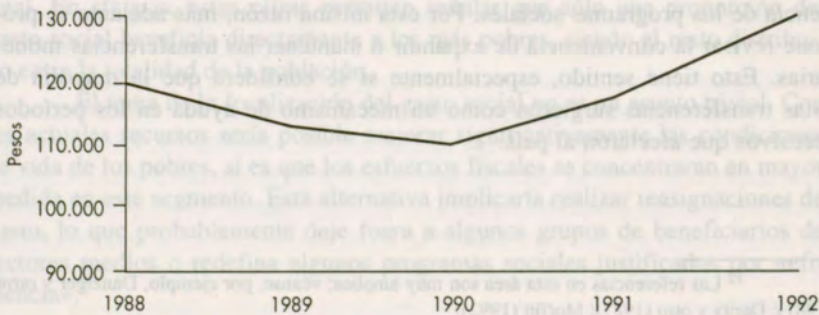
Si se está trabajando con el concepto de líneas de pobreza (medida por ingresos), que ha pasado a ser prácticamente la definición «oficial» de pobreza para nuestro país, lo probable es que sólo una pequeña parte del gasto social sea efectivo en la disminución de la pobreza. En el corto plazo, sólo las transferencias monetarias tienen un alto impacto en este ámbito, ya que los mayores gastos en salud, educación y vivienda no se traducen en

CUADRO 6
COMPOSICION DEL GASTO SOCIAL Y PRINCIPALES PROGRAMAS
 (Millones \$ 1992)

	MONTO	%
SALUD	351.110	17,4
Remuneraciones	122.134	6,0
Prog. Alimentación Complementaria	28.613	1,4
Resto Ministerio de Salud	200.363	9,9
VIVIENDA	176.114	8,7
PREVISION	902.155	44,7
Pensiones Generales	679.703	33,6
Pensiones Asistenciales	46.898	2,3
Otros Programas	175.554	8,7
EDUCACION	418.551	20,7
Subvenciones	237.605	11,8
Educ. Superior	79.265	3,9
Alimentacion Escolar	34.405	1,7
Otros Programas	67.276	3,3
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	172.142	8,5
FUPF y SUF	64.846	3,2
FOSIS	10.460	0,5
SENAME	15.443	0,8
Otros programas	81.393	4,0
TOTAL	2.020.072	100,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

GRAFICO 2
GASTO SOCIAL PER CAPITA
 (\$ 1992)



mayores ingresos para adquirir la Canasta Básica de Alimentos (CBA), aunque probablemente sustituyan gasto privado en esos rubros, aumentando consecuentemente el ingreso disponible de las personas. Sin embargo, en las estimaciones oficiales de pobreza se utilizan los ingresos monetarios y no los ingresos corregidos por la valoración de las transferencias en especies. Debe tenerse presente que prácticamente la mitad del gasto social se destina a pensiones, lo que no se focaliza en los más pobres, ya que constituye un ahorro previsional ligado al nivel de ingresos que la persona tuvo en su vida activa, y favorece fundamentalmente a los sectores medios. Sin embargo, transferencias monetarias como el Subsidio Único Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS) y otras representan una ayuda significativa en el ingreso de los más pobres, recursos que pueden permitir incluso que un segmento de personas sobrepase la línea de pobreza.

Los subsidios monetarios pueden ser una manera efectiva de aminorar la pobreza en el corto plazo; sin embargo, la ampliación de estos programas puede producir efectos perversos en el mediano plazo. Debe recordarse que en 1992, con los recursos de la reforma tributaria y la eliminación de la asignación familiar para familias de altos ingresos, se crearon 100.000 SUF adicionales. Como es sabido, este tipo de transferencias, a pesar de su fácil administración, tiende a generar dependencia monetaria del Estado por parte de los receptores. Los estudios realizados en los Estados Unidos revelan que una importante proporción de la población pobre no se esfuerza por salir de esa situación, pues tiene transferencias monetarias aseguradas.¹² Estos y otros elementos llevaron al Presidente Clinton a proponer un límite máximo de dos años para cada persona como receptor de estos beneficios. De manera similar, el estado de Wisconsin ha propuesto exigir horas de trabajo a los receptores de transferencias monetarias. La evidencia inicial sobre este problema para el caso chileno, señala que actualmente no habría un problema de desincentivos laborales en relación a los programas sociales (Larrañaga, 1994b). Esto se explica principalmente por el bajo monto absoluto de los beneficios, su focalización y la inexistencia de un impuesto de desafiliación del beneficio.

Considerando los antecedentes de Larrañaga (1994b) y los estudios realizados por el CEP (sección 4), es posible plantear que Chile está en una posición bastante conveniente respecto del discutido problema de la dependencia de los programas sociales. Por esta misma razón, más adelante se propone revisar la conveniencia de expandir o mantener las transferencias monetarias. Esto tiene sentido, especialmente si se considera que la mayoría de estas transferencias surgieron como un mecanismo de ayuda en los períodos recesivos que afectaron al país.

¹² Las referencias en esta área son muy amplias; véanse, por ejemplo, Danziger y otros (1981); Darity y otro (1987); Moffitt (1992).

La focalización del gasto

Otro aspecto de la pregunta sobre el efecto que el gasto social tiene en la disminución de la pobreza, se refiere al impacto agregado del gasto social en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. No sólo se trata del posible incremento en el ingreso de los pobres, sino también en otros ámbitos como salud, educación y vivienda. El estudio de Larrañaga (1993b) entrega estimaciones iniciales sobre el impacto redistributivo del gasto social para 1993 (Cuadro 7).

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PRESUPUESTADO 1993

	20% más pobre	40% más pobre	% Gasto total
Asistencia Social	32,5	56,6	7,6
Prestaciones contributivas	4,0	12,8	39,2
Servicios Sociales	26,2	49,3	33,4
Inversión Social	40,2	65,4	11,1
Administración	16,6	34,4	8,7
TOTAL	18,5	35,7	100,0
TOTAL SIN SEG. SOCIAL	28,3	51,2	

Fuente: Larrañaga (1994b).

A partir de la información del Cuadro 7 puede apreciarse que sólo el 18,5% del gasto social beneficia al 20% más pobre. Esta proporción mejora considerablemente si se descuentan los gastos en previsión, que no tienen un objetivo redistributivo, de manera que el 20% más pobre incrementa su participación al 28,3% del gasto social total. Como se puede apreciar en el cuadro, existen algunos componentes del gasto que benefician claramente a los más desposeídos, como inversión y asistencia social, los cuales tienen un componente progresivo más fuerte. Si se amplía el segmento de análisis al 40% más pobre de la población (conviene recordar que la cifra de pobreza oficial es 33%), se constata que esta proporción recibe un poco más de la mitad del gasto total. En síntesis, estas cifras permiten señalar que sólo una proporción del gasto social beneficia directamente a los más pobres, siendo el resto distribuido entre la totalidad de la población.

El tema de la focalización del gasto social no es un asunto trivial. Con los actuales recursos sería posible mejorar significativamente las condiciones de vida de los pobres, si es que los esfuerzos fiscales se concentraran en mayor medida en este segmento. Esta alternativa implicaría realizar reasignaciones de gasto, lo que probablemente deje fuera a algunos grupos de beneficiarios de sectores medios o redefina algunos programas sociales justificados por «eficiencia».

En este sentido, puede citarse el caso de los programas de subsidio habitacional como el subsidio unificado. De acuerdo a los cálculos hechos por Covarrubias (1993) a partir de la Encuesta Casen 1990, sólo el 37% de estos gastos llega al 40% más pobre de la población. En otras palabras, se trata de una asignación regresiva. La reasignación de estos recursos a un programa focalizado permitiría ofrecer 14.000 viviendas progresivas adicionales o 16.000 subsidios rurales.

En suma, producto del crecimiento económico y de la reforma tributaria, el gasto social ha experimentado un aumento real cercano al 50% entre 1990 y 1993, y por lo tanto no es posible esperar mayores incrementos a futuro. Por el contrario, los mejoramientos en la pobreza deberán provenir fundamentalmente de reasignaciones del gasto hacia programas más eficientes, más focalizados y más descentralizados.

La descentralización del gasto

Para terminar, conviene discutir brevemente el problema de la descentralización del gasto. Como es sabido, actualmente una importante proporción del gasto social es administrado —directa o indirectamente— por los municipios. Esto es particularmente relevante en el caso de los programas del presupuesto de pobreza. En general, existe un creciente consenso sobre la conveniencia de desarrollar programas locales de desarrollo social (Murray, 1984; Jencks, 1992). Sin embargo, en Chile los municipios están sujetos a la normativa y control del Gobierno central, en cuanto a la asignación de cada uno de los principales subsidios sociales. Por lo mismo, estas instancias disponen de una mínima discrecionalidad y se limitan a actuar como «meros intermediarios» en la cadena burocrática de entrega de subsidios. A modo de ilustración, pueden citarse los resultados preliminares de un estudio de Herrera (1994), quien a partir de una muestra representativa de 81 comunas del país encontró que el 62% de los funcionarios de los departamentos municipales de Desarrollo Comunitario tenían dedicación de jornada completa a la asignación de subsidios. En el caso de algunas comunas de alto índice de pobreza esta proporción llega a 75%. Esto significa que los municipios no están en condiciones de elaborar programas locales de desarrollo social, ya que la mayoría de sus funcionarios están destinados a cumplir con la normativa del Gobierno central.

Lo anterior no significa que deban eliminarse las transferencias del Gobierno central, ya que como se ha demostrado previamente, éstas contribuyen a elevar el nivel de ingresos de los más pobres. Sin embargo, se estima necesario otorgar crecientes niveles de discrecionalidad en la administración de estos recursos a nivel comunal. Así se lograría adecuar los recursos sociales a las demandas locales, incrementando la utilidad y la eficiencia de los mismos.

4. POBREZA Y HABILITACION

Un aspecto muy importante de la política social es el problema de la habilitación de los pobres. Es decir: ¿en qué medida los pobres realizan esfuerzos para salir de ese estado? ¿Cuáles son sus percepciones, aspiraciones y conductas? Estas son interrogantes de alta relevancia, si en general se espera que la política social contribuya para que las personas puedan surgir de la pobreza de manera definitiva.

Las primeras investigaciones sobre este tema en Chile han sido desarrolladas por un equipo multidisciplinario en el Centro de Estudios Públicos. La hipótesis principal de este trabajo era comprobar hasta qué punto es posible distinguir la existencia de distintos tipos de pobres, en función de sus actitudes y conductas por superar su condición.

Las dos primeras fases de la investigación se concentraron en recoger opiniones sobre la existencia de distintos tipos de pobreza y su caracterización. La información provino de entrevistas realizadas a asistentes sociales de comunas periféricas de Santiago, y de 22 entrevistas grupales (*focus groups*), realizadas a personas pobres. (CEP, 1993a). La evidencia recogida permitió definir dos grupos: uno caracterizado por su interés y esfuerzo por surgir, y otro, por su estancamiento y pasividad. Posteriormente, estos grupos fueron categorizados como pobres habilitados y pobres inhabilitados.

En las dos fases siguientes de la investigación se realizaron dos muestras probabilísticas de la población pobre para poder estudiar las características y magnitudes de ambos grupos (habilitados-inhabilitados). En la primera de las muestras, se decidió basar el marco muestral en el universo de familias que recibieron casetas sanitarias entre los años 1985 y 1986. (CEP, 1993b). De esta manera era posible comparar los esfuerzos realizados por un grupo homogéneo de pobres durante el mismo período. Los «esfuerzos» por superar la pobreza fueron medidos por una variable externa, denominada Índice de Mejoramiento de la Vivienda (IMV). (CEP, 1993c). Esta variable muestra pequeños logros —no necesariamente monetarios— de las familias en el mejoramiento de la vivienda, que reflejan su preocupación por surgir. En la segunda de las encuestas, se amplió el marco de representatividad a toda la población pobre del Gran Santiago, (CEP, 1993), para así tener una estimación inicial del orden de magnitud de cada grupo en un universo de pobreza más amplio y representativo.

Los principales resultados del estudio revelan que las familias con mejores puntajes en el IMV, aquellas más habilitadas, tienen mejores condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, tienen mayor nivel de equipamiento doméstico y más altos ingresos, a pesar de tratarse de grupos homogéneamente pobres. Asimismo, este subgrupo de familias pobres se caracteriza por tener mejores condiciones de armonía familiar, satisfacción laboral, participación en actividades extraescolares, mayor legalidad del vínculo matrimonial y menor acceso a programas sociales. Por el contrario, las familias más inhabilitadas se

caracterizan por tener las condiciones inversas. Además, ostentan mayores tasas de desempleo presente e histórico, menor esfuerzo por seguir cursos de aprendizaje y poco interés en la superación laboral. Finalmente, el estudio también mostró que los pobres inhabilitados son un segmento del total de la pobreza del Gran Santiago, y de acuerdo a las estimaciones iniciales esta proporción sería cercana al 31%.¹³ Esto indica que, a pesar de existir un segmento de pobres que no se verá especialmente beneficiado por el crecimiento económico y las oportunidades que éste conlleva, este grupo es proporcionalmente menor. Lo importante en este caso, aprendiendo la lección por la que atraviesa Estados Unidos con el problema de la *underclass* o marginalidad, (Murray, 1993), será tratar de prevenir que este segmento crezca. En este sentido, la política social deberá replantearse poder contribuir efectivamente en la habilitación de los pobres, y no crear dependencia de los programas sociales.

En conclusión, los antecedentes entregados por esta investigación muestran que la pobreza no es un problema meramente monetario. Al interior de grupos de personas con niveles similares de bajos ingresos es posible encontrar actitudes, motivaciones y aspiraciones muy distintas. La política social deberá considerar estos antecedentes, promoviendo programas que incentiven efectivamente la superación de la pobreza. Esto implica reconocer las potencialidades, méritos y esfuerzos que los propios pobres están realizando por superar su condición e igualmente definir programas que contribuyan a crear esas condiciones. En la mayoría de los casos, esto significará la creación de nuevos programas que recojan la experiencia y las alternativas locales para superar la pobreza.

5. POLITICAS Y PROPUESTAS

En esta sección se hace una distinción entre políticas y propuestas. Las políticas son muy importantes dada la naturaleza del problema que se discute en este capítulo: sus características multisectoriales y la existencia de variables externas —no monetarias— que inciden en la superación del problema. Por lo tanto, existirá una variedad de ellas que pueden —y deben— ser implementadas por cada uno de los sectores sociales, sin necesariamente demandar recursos adicionales. En el caso de las propuestas, se distingue entre las del «sector pobreza» y las de otros sectores sociales. Las propuestas se circunscriben a modificaciones de programas actualmente existente o a la creación de otros a través de la reasignación de recursos.

¹³Esta cifra equivale a 8% de la población total del Gran Santiago.

Políticas

La mayoría de las políticas mencionadas en esta sección tienen su contraparte en propuestas más específicas. La enumeración que se hace a continuación no refleja necesariamente un orden de importancia.

Reconocer el rol del crecimiento en la disminución de la pobreza

Este aspecto no constituye un elemento meramente retórico. Es importante convencer a la ciudadanía del rol social del crecimiento, ya que éste no sólo hace más ricos sino también menos pobres. La estabilidad en el crecimiento sí ha producido frutos en lo que se refiere a disminución de la pobreza. Esta es una importante señal para el país porque reconoce el esfuerzo individual y colectivo, más allá de la mera expectativa por las políticas públicas.

Habilitar: Crear oportunidades

La política social ha tenido históricamente un rol compensatorio. Sin desconocer esa motivación el énfasis actual debería estar en crear oportunidades de desarrollo. En este sentido, los programas deben contener incentivos que promuevan la superación y premien a los que se esfuerzan.

El énfasis en los programas habilitadores es una forma de inversión en capital humano que no siempre tendrá rentabilidad en el corto plazo. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha comprobado que los programas de capacitación laboral a madres solteras no logran que éstas accedan a empleos que las liberen plenamente de las transferencias del Estado. Sin embargo, al comenzar a vincularse a la fuerza de trabajo, ellas podrán mejorar sus salarios tras adquirir mayor experiencia laboral.

Focalizar

Es necesario continuar y profundizar el proceso de focalización del gasto social. El sector público tiene una gran responsabilidad moral al administrar los recursos del gasto social. Cada peso destinado a los sectores medios significa menor cantidad de recursos para superar la pobreza. El objetivo de focalizar no es un fin en sí mismo, sino una manera de poder disminuir la pobreza más eficientemente y con los recursos que actualmente existen. Como dijimos, el gasto social creció en 50% real entre 1990 y 1993, y es muy difícil esperar que esto pueda repetirse en el futuro. Por lo tanto, si se pretende realmente disminuir la pobreza, lo oportuno será concentrar los recursos del Estado en este segmento.

Son conocidas las dificultades que la implementación de esta política conlleva. Es difícil decir «no» a sectores que organizadamente pueden presio-

nar. Sin embargo, generalmente los indigentes son los que menos utilizan este tipo de mecanismos. Tampoco se pueden desconocer los costos administrativos de la focalización, aspecto que en general ha sido muy sobreestimado. De acuerdo a un reciente estudio del Banco Mundial (Grosh, 1992), en aquellos programas en los que es posible separar los costos de administración de los de focalización, el costo medio de esta última es de 1% del gasto total de los programas.

Nuestro país ha desarrollado un sistema de focalización a través de la Ficha CAS, el cual ha sido imitado en varios países latinoamericanos. Este sistema deberá reforzarse a futuro, como una manera de asegurar que el gasto social cumpla con un objetivo claramente redistributivo.

También es posible operacionalizar la idea de focalización, definiendo en cada área social —salud, educación, vivienda, etc.— los umbrales mínimos bajo los cuales las personas pueden ser consideradas como vulnerables en estos ámbitos. De este modo, cada uno de los ministerios responsables en el problema de la pobreza podrá dar cuenta de la proporción de los recursos que están siendo asignados a la población con necesidades básicas insatisfechas en cada ámbito.

Descentralizar territorial y funcionalmente

La palabra descentralización se ha utilizado retóricamente en política social, llegando casi a perder su valor. Cuando se plantea que la política social debe operar con descentralización territorial, nos referimos a que los gobiernos subnacionales (regiones, provincias y especialmente comunas) deben disponer de los recursos para poder actuar dentro de sus competencias en el área social. Esto significa que los municipios dejan de ser «la ventanilla local» del Gobierno central, para poder formular sus propios planes y programas de desarrollo social. Tal como lo plantea Jordán en este mismo libro, los municipios deben pasar a una etapa de creatividad en el desarrollo social. Es necesario estar conscientes de que esta alternativa puede atentar contra el principio de la «equidad territorial» que ha sido promovido tradicionalmente en la política social. Sin embargo, las buenas soluciones a problemas locales también pueden ser repetidas en otras jurisdicciones con características similares.

Ahora bien, la descentralización tiene un claro componente de habilitación, pues hace responsables a las personas de su propio destino.

La descentralización funcional se relaciona con la posibilidad de que ciertos programas sean proveídos por instituciones privadas. Tanto en Chile como en muchos países desarrollados se ha avanzado en lograr una mayor diversificación en la provisión de los servicios sociales. Los mayores beneficios de esta modalidad no son sólo posibles reducciones en los costos, sino también la generación de mayores opciones de elección para los beneficiarios. De esta manera, la provisión de los servicios sociales pasa a operar en un contexto de cuasi mercado, en el cual el cliente puede optar por la alternativa

que más satisface sus necesidades. En este espacio las instituciones privadas sin fines de lucro, incluyendo a las Organizaciones No Gubernamentales, tienen mucho que aportar.

Adicionalidad y complementación en la política social

Tradicionalmente el Estado se ha reservado un rol hegemónico en la política social, y esto se relaciona con la proporción de los recursos que maneja. Es importante reconocer y estimular cada vez más el aporte privado al desarrollo social. Esto no sólo significa crear incentivos para las donaciones o el desarrollo de programas por parte de organizaciones del tercer sector, sino también reconocer el aporte privado doméstico. Por ejemplo, el cuidado de enfermos o ancianos en sus hogares significa un ahorro de recursos para el Estado y, probablemente, una mejor situación para los propios afectados.

En este mismo ámbito se concibe como política el potenciar los aportes de los beneficiarios de los programas sociales. Todo programa social debería requerir un aporte por parte de los beneficiarios. Este es un importante mecanismo de habilitación, ya que las personas adquieren un mayor nivel de participación en el programa.

Promover la coordinación de los servicios sociales

Durante muchos años el sector público ha tratado de lograr una buena coordinación en los servicios sociales. En el pasado se constituyó un Consejo Social de Ministros y en la actualidad se conciben los Ministerios de Acción Social. En la práctica, estas reuniones terminaron siendo el ámbito de discusión de los pocos recursos multisectoriales disponibles, como el Fondo Social. Sin embargo, los servicios sociales se siguen brindando de manera fragmentada y muchas veces con duplicación de funciones y programas. Por ejemplo, existen superposiciones entre los programas de apoyo campesino de Indap y los del Fosis, también entre Sercotec y el mismo Fosis. Tampoco existe una visión global entre los diversos programas alimentarios existentes, como el Programa de Almuerzos Escolares (PAE), el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), la Junta Nacional de Jardines Infantiles e Integra.

Es primordial que alguna instancia pública asuma la evaluación permanente de los programas sociales. Nuestro país ha desarrollado un sofisticado sistema de seguimiento de los proyectos de inversión pública (12% del gasto público total), los cuales son revisados y aprobados por Mideplan. Sin embargo, no existe un procedimiento formal para la revisión sistemática de la mayor parte del gasto social.

Propuestas para el «sector pobreza»

Las propuestas para el sector pobreza están restringidas a la disponibilidad de recursos dentro del llamado «presupuesto de pobreza». Este hecho limita bastante el tipo de sugerencias que se pueden hacer. Por esta misma razón se presentan algunas propuestas para otros sectores sociales que desarrollan programas para la pobreza. Sin embargo, en estos casos las posibles reasignaciones quedan sometidas al conjunto de las prioridades sectoriales.

CUADRO 9
PRESUPUESTO DEL «SECTOR POBREZA»
(Millones de pesos 1992)

Nombre programa	Monto
Capacitación Jóvenes	5,802
FOSIS	10,460
INDAP	22,014
Subsidios	81,395
PASIS	46,898
TOTAL	166,569

Fuente: Estimaciones propias a partir de Dirección de Presupuestos (1993).

Respecto de las propuestas, cabe mencionar que en relación al Programa de Capacitación de Jóvenes no se proponen cambios. Este tema es de gran trascendencia pero ha sido abordado en otro capítulo de este libro. Algo similar sucede con los programas de desarrollo agropecuario de Indap, sobre los cuales hay poca información respecto de su vinculación con el sector pobreza.

Fondo de iniciativas sociales locales

El objetivo de este fondo es dar una posibilidad de financiamiento a los proyectos de desarrollo social que se gesten en las comunas. Este fondo permitiría, por primera vez, apoyar las proposiciones y programas que se originan localmente. Aquí caben programas como la colocación temporal de niños desnutridos en casas particulares, los talleres de hábitos laborales para desertores escolares, los programas de apoyo al mejoramiento de la vivienda, etc. El Gobierno central podría definir algunas áreas prioritarias —en el contexto de programas habilitantes—, pero los criterios de operación se definirían localmente.

El Fosis actuaría como contraparte técnica, aprobando o rechazando aquellos programas que no cumplan con un nivel mínimo de exigencias, si-

guiendo las pautas y criterios del Sistema de Estadísticas Básicas para la Inversión. Sin embargo, tal como sucede con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la asignación última de los recursos y los proyectos a financiar quedaría sujeta a la aprobación de los Consejos Regionales.

Los recursos de este fondo vendrían de la eliminación de los programas Campesinos, Localidades Pobres e Iniciativas de Desarrollo Comunitario del Fosis y futuras reasignaciones de los SUF. En el caso de los programas del Fosis, éstos presentan un gran nivel de duplicación con las iniciativas que hacen otros ministerios sociales, y en algunos casos su impacto social es dudoso. Por ejemplo, actualmente se incluyen programas de vivienda rural, riego campesino, jardines infantiles, programas alimentarios de niños, todos los cuales también son llevados a cabo por los sectores correspondientes.

La mayor diferencia con el mecanismo de operación actual del Fosis es que los recursos pertenecerían a las regiones y serían asignados por éstas de acuerdo a sus criterios. A su vez, el Fosis se mantendría como unidad técnica y de administración financiera.

Redefinición del Subsidio Unico Familiar

El SUF surgió a principios de los años 80 como un importante paliativo para los efectos de la recesión. En ese momento se optó por hacer un paralelo con el mismo programa existente en el sistema de seguridad social, para que así toda la fuerza de trabajo —cotizante o no— obtuviera beneficios similares. Sin embargo, a esa fecha, la Asignación Familiar Universal (AFU) había dejado de ser un sistema contributivo para pasar a ser un subsidio neto de cargo fiscal.

Como es sabido, el objetivo tradicional de este tipo de asignaciones es lograr una mayor equidad horizontal, es decir, realizar transferencias entre familias de niveles similares de ingresos (afiliadas al mismo sistema previsional) a otras familias de características similares pero más numerosas. De esta manera, dentro de un mismo segmento se compensa la diferencia entre los ingresos totales de un grupo familiar con los ingresos per cápita.

En la actualidad el SUF no pretende responder a un imperativo de equidad horizontal, pues se trata de un subsidio de cargo fiscal. Por lo tanto, se propone redefinirlo como un Programa de Soporte Asistencial Temporal. Esto significa sacar al SUF totalmente del sistema de seguridad social, para mantenerlo como lo que ha sido en los últimos 10 años: un programa asistencial que trata de complementar, aunque moderadamente, los ingresos de las familias para cubrir los costos de la canasta básica de alimentos. Por lo tanto, su focalización es imperativa. La ventaja de esta modalidad estaría en la mayor agilidad que se lograría en su administración, tanto en el otorgamiento como en la suspensión. Los recursos de este programa se traspasarían directamente a los municipios, los que podrían asignarlos de acuerdo a la modalidad tradicional, complementar los pagos básicos o aumentar el número de subsidios con

recursos propios.¹⁴ El monto de los recursos quedaría fijado en la cuota de subsidios que actualmente cada municipio recibe. El beneficio para los municipios radicaría en poder ejecutar más descentralizadamente las mismas acciones que hacen hoy, con un costo administrativo menor. Adicionalmente, podrían disponer de hasta un quinto de estos recursos para ser destinados a iniciativas sociales locales. El costo para los municipios de recibir este programa sería el aceptar un plan de reasignación gradual, para concentrarse solamente en los hogares indigentes. De acuerdo a Mideplan (1993), sólo el 50% de los hogares del primer quintil recibe SUF.

Los requisitos para percibir recursos del Programa de Soporte Asistencial Temporal serían: estar bajo la línea de indigencia medida por el puntaje CAS equivalente; estar trabajando o buscando trabajo y asistiendo a cursos de capacitación para el trabajo. La unidad beneficiaria sería el hogar, con una ponderación de su tamaño medio, y el beneficio duraría un año.

Es posible pensar a futuro que este programa debería fundirse con el Programa de Alimentación Complementaria, ya que apuntarían a objetivos similares, con la diferencia que uno entrega beneficios en dinero y otro en especies. Ambos programas deberían ser altamente focalizados para ser eficientes.

Mantenimiento de las Pasis

En la mayoría de los países existen sistemas de soporte mínimo para las personas que, de acuerdo a ciertas circunstancias, no pueden trabajar y no tienen acceso al sistema de seguridad social. Es posible esperar que este programa disminuya en el tiempo, al lograrse mejores coberturas en el sistema de seguridad social; incluso personas con algunas de cotizaciones podrán optar al sistema de pensiones mínimas.

La clave está en que realmente no se convierta en un decincentivo a trabajar. Aparentemente esto no es así en la actualidad, ya que los requisitos de ingreso dejan, por definición, fuera a las personas que reúnen esas condiciones. Las Pasis se pagan a personas mayores de 65 años y a los incapacitados físicos y mentales de escasos recursos. Por lo tanto deben cautelarse los criterios de elegibilidad, sobre todo en el caso de los discapacitados, ya que es sabido que éstos pueden ser bastante variables.

Ahora bien, este programa debería ser mucho más focalizado. De acuerdo a cifras de Mideplan (1993), en 1990 sólo el 45% del gasto en Pasis se concentraba en el 20% inferior de la población. Tal como en el caso anterior, se propone traspasar estos recursos a los municipios con un sistema similar de

¹⁴ En todo caso, los municipios deberían continuar cumpliendo con los requisitos de focalización definidos por el nivel central, el que se encargaría de supervisar esta norma.

incentivos, para así concentrarlos en los verdaderamente pobres y eventualmente poder mejorar los beneficios ofrecidos a este desatendido segmento.

Redefinición de la Asignación Familiar Universal (AFU)

Tal como se explicó en la propuesta 2, la asignación familiar no responde necesariamente a un criterio de equidad horizontal. Más aún, durante el gobierno de Patricio Aylwin se introdujo un sistema de reajuste escalonado de la asignación familiar de acuerdo al nivel de ingreso del trabajador invocante. Esto constituye un paso correcto en aras del objetivo de la focalización; sin embargo, aún es posible discutir en torno al objetivo último de este subsidio.

De acuerdo a las estimaciones de Larrañaga (1994b), en 1992 sólo 47% de los gastos de la AFU beneficiaban al 40% más pobre de la población. En otras palabras, el gasto es ligeramente progresivo, subsistiendo con un alto nivel de filtraciones hacia personas de niveles socioeconómicos más elevados.

La propuesta consiste en eliminar el pago de AFU a los trabajadores que tengan un nivel de ingresos superior al 40% más pobre. Esto significaría liberar cerca de \$27.000 millones, los que se destinarían a programas focalizados de apoyo social. En concreto se propone crear un bono de apoyo social para personas en extrema pobreza. Este bono, que tendría una duración definida, podría canjearse por diversos servicios sociales que el propio beneficiario estime como más relevantes para su situación personal. De esta manera se habilita al pobre a tomar sus decisiones, ya sea en las áreas de jardines infantiles, salas cunas, aportes adicionales a la educación, ahorro para la adquisición de vivienda básica u otros.

Apoyo a microempresas

Existen estudios que demuestran que la microempresa no es sólo una importante fuente de empleo en sectores pobres, sino también es económicamente viables. (Pardo, 1992). Es conveniente continuar con la labor de apoyo que ha venido haciendo el Fosis y otras instituciones públicas en este sentido. Eso sí, se propone restringir la labor del Estado a aquellas que contribuyan a disminuir las distorsiones del mercado financiero de acceso al crédito.

En otras palabras, el Estado podrá destinar recursos que ayuden a las instituciones del sector financiero a cubrir los costos adicionales que impone trabajar con una cartera extensa de pequeños deudores.¹⁵ Pero por ningún motivo debería inmiscuirse en la administración financiera de los créditos. Esta labor de apoyo será temporal, ya que como es sabido el sector financiero ha

¹⁵ En la actualidad se entrega un subsidio a las instituciones financieras por cada crédito que concedan a microempresarios.

mostrado buen nivel de utilidades, por lo que el Estado —en su rol subsidiario— deberá dar a conocer las características del sector para después dejar al mercado en operación.

Promoción de la iniciativa privada

En los países desarrollados el sector voluntario o «tercer sector» ha cumplido un rol clave en la superación de la pobreza, trabajando con y sin el apoyo del Gobierno. En nuestro país el aporte de este tipo de instituciones ha sido importante, pero con una cobertura más bien reducida. Recientemente el sector voluntario se ha visto beneficiado con la incorporación de las Organizaciones No Gubernamentales, que en general aportan tecnologías novedosas y habilitadoras, pero carecen de recursos propios.

Como una manera de adicionar recursos al presupuesto global de superación de la pobreza del país, se propone crear un sistema de crédito tributario por donaciones de empresas a este tipo de instituciones (Irrázaval, 1990). Este sistema operaría de manera similar al establecido para las donaciones a instituciones de educación superior y culturales.¹⁶

Las propuestas descritas tienen por principal objetivo contribuir a superar la pobreza extrema o indigente, ya que este segmento tiene mayores dificultades para participar en la fuerza de trabajo y no se beneficia tan claramente del crecimiento económico; por el contrario, la mayoría de los pobres sí se ha beneficiado fuertemente con el crecimiento que nuestro país ha experimentado en los últimos años. En este caso, la estrategia será continuar creciendo e implementar políticas habilitantes, que capaciten a los pobres para entrar y permanecer en la fuerza de trabajo, y que, finalmente, entreguen incentivos para superar su condición.

6. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones que se pueden extraer de este capítulo, las cuales siguen la secuencia de cada una de las secciones desarrolladas.

1) Magnitud y dimensiones de la pobreza: Un problema pendiente

La medición de la pobreza según «líneas de pobreza» se ha convertido prácticamente en la definición oficial del país. Sin desconocer que esto implica

¹⁶ Esta propuesta es muy similar a la efectuada por B. Fontaine en este volumen.

un cierto consenso, no pueden ignorarse sus limitaciones, las cuales tienen importantes repercusiones en la justificación del gasto social. Con o sin mejoramientos estadísticos en la estimación, la pobreza según ingresos afectaba en 1992 a entre un 20 o 30% de la población total del país. Cualquiera de estas proporciones es suficiente como para preocuparnos por este problema. En todo caso, la tendencia ha disminuido en los últimos 5 años. Entre 1987 y 1992, la pobreza bajó en casi 12 puntos porcentuales, mientras que la indigencia lo hizo en casi 8.

Las mediciones que apuntan a las características más permanentes de la pobreza, como Necesidades Básicas Insatisfechas, han tenido una evolución muy positiva en las últimas dos décadas. Los indicadores utilizados en este ámbito muestran que nuestro país está en una posición privilegiada en el contexto latinoamericano. El mejoramiento en estos indicadores está fuertemente ligado al gasto social en salud, educación e infraestructura social.

Sólo una proporción de la pobreza tiene carencias simultáneas en ingresos y en necesidades básicas insatisfechas, y ésta puede ascender a 45 o 22% según la metodología utilizada. Este antecedente muestra que si bien la magnitud de la pobreza según ingresos sigue siendo alta, la intensidad de la misma es variable.

2) Crecimiento económico: Factor primordial en la superación de la pobreza

Los trabajos revisados que analizan la relación existente entre crecimiento económico y la pobreza muestran que éste tuvo un efecto clave en la disminución de la pobreza entre 1987 y 1990. Las estimaciones realizadas para el año 1992 permiten mostrar que nuevamente se experimenta un importante crecimiento en los ingresos del trabajo, con la consecuente disminución de la pobreza.

En este sentido, es posible concluir que para el período 1987-1992 el crecimiento económico ha tenido un efecto muy relevante en la caída de la pobreza en general, y algo más moderado en la disminución de la pobreza indigente. En el caso de la indigencia, la situación es algo diferente, ya que si bien este segmento experimenta un importante incremento en los ingresos del trabajo, los aumentos en las transferencias monetarias contribuyen también a una disminución de este segmento. La razón está en la menor y errática participación en la fuerza de trabajo de este grupo. Por lo tanto, la indigencia no podrá superarse plenamente con el puro efecto del crecimiento, sino que requerirá de algún tipo de transferencias del Estado. A pesar de lo anterior, deben tenerse presente, los problemas que pueden crearse a partir de este tipo de programas, en relación a la gestación de diversas formas de dependencia.

3) Aumento del gasto social: ¿En la superación de la pobreza?

Entre 1990 y 1993 el gasto social aumentó en 50% real, alcanzando la cifra récord de 2 mil millones de pesos. Los estudios citados muestran que sólo una proporción del gasto social está destinado a la superación de la pobreza, pues la mayor parte se continúa destinando a otros fines sociales, no necesariamente redistributivos. Es necesario estudiar posibles reasignaciones entre el gasto redistributivo y el dirigido a sectores medios. La focalización es un desafío pendiente en la asignación del gasto social en Chile.

En nuestro país existe una variedad de programas sociales originados en diversas circunstancias y que tratan de responder a ciertos objetivos específicos. Sin embargo, en muchos casos tanto las circunstancias como los objetivos han cambiado. Este es el caso, por ejemplo, del Subsidio Unico Familiar, del Programa Nacional de Alimentación Complementaria y otros. No corresponde en este capítulo revisar cada uno de los programas sectoriales que inciden en la pobreza, pero ciertamente su revisión y detenido estudio llevarían a la conclusión de que existen amplias superposiciones y que en muchos casos los objetivos que los crearon ya no se justifican. En la sección propuestas de política se discuten las reasignaciones posibles de los programas que se han incluido dentro del «presupuesto de pobreza».

4) Habilitación de los pobres

Así como se ha insistido en la necesidad de distinguir a la pobreza según sus características externas —entre ingresos e indicadores de calidad de vida—, también se ha introducido la emergente distinción entre pobres habilitados e inhabilitados, de acuerdo a las actitudes, conductas y logros de los propios pobres por superar esa condición. La superación de la pobreza no depende sólo del crecimiento económico ni menos del gasto social, también depende de la capacidad personal de poder tomar las oportunidades que se ofrecen, a pesar de lo reducidas que puedan ser éstas en el contexto de la pobreza. A partir del estudio realizado por el CEP puede afirmarse que la mayoría de los pobres tienen una actitud de superación, lo que se refleja en pequeños logros en ese sentido.

Por lo tanto, se requiere revisar el esquema de funcionamiento de la política social actual, de manera de ofrecer verdaderas oportunidades de superación a través de los programas sociales. Esto supone dejar de lado el esquema clásico de asignación de los programas sociales, en los cuales se premian el fracaso y el estancamiento.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, A. B., "Comparing poverty rates internationally: Lessons from recent studies in OECD countries". *Welfare State Programme Discussion Paper*, 53. STICERD London School of Economics. 1990.
- Centro de Estudios Públicos, *Serie Antecedentes*, 1 y 2, 1993a
- , *Serie Antecedentes*, 3 y 6. 1993b
- , *Serie Antecedentes*, 4. 1993c
- , *Serie Antecedentes*, 5. 1993d
- Danziger, Sh., Haveman, R., Plotnick, R., "How income transfers affect work, savings, and the income distribution: A critical review", *Journal of Economic Literature*, 19, 1981, pp. 975-1025.
- Darity, W., Myers, S., "Do transfer payments keep the poor in Poverty?" *American Economic Review*, Vol. 77, N° 2., 1987.
- Dirección de Presupuestos, "Gastos financiados con la reforma tributaria". Ministerio de Hacienda, mimeo, 1993.
- Grosh, M., "From platitudes to practice: Targeting social programs in Latin America". Regional Studies Program. *Report*, 21. World Bank. 1992.
- Herrera, N., "Administración de los programas sociales", mimeo, Centro de Estudios Públicos, 1994.
- Irarrázaval, I., "El impacto redistributivo del gasto social: Una revisión metodológica de estudios latinoamericanos", *Serie Políticas Sociales*, 2, Cepal, 1994.
- , "Promoción del desarrollo social privado a nivel local: Una propuesta", *Estudios Públicos*, 38, otoño 1990.
- Jencks, Ch., *Rethinking social policy*. Harvard University Press. Cambridge. 1992.
- Katzman, R., "La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo". *Revista de la CEPAL*, 37.
- Larrañaga, O., "La política fiscal en Chile: 1985-1991. *Documento Serie Investigación*, I-47. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown, 1992.
- , "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992". *Documento Serie Investigación*, I-77. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown, 1994a.
- , "Gasto social en Chile: Incidencia distributiva e incentivos laborales". *Documento Serie Investigación*, I-76. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown, 1994b.
- Pardo, L; Balmaceda, F. e Irarrázaval, I., "Pobreza, crecimiento y políticas sociales". *Comentarios sobre la situación económica 1992*. Taller de Coyuntura. Departamento de Economía. Universidad de Chile, 1992.
- , "Política social, pobreza y equidad". *Comentarios sobre la situación económica 1993*. Taller de Coyuntura. Departamento de Economía. Universidad de Chile. 1993.
- , "Necesidades y restricciones de crédito de las microempresarias en los sectores pobres de la Región Metropolitana", *Serie Investigación*, 3. Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1992.

PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*. Tercer Mundo Editores. Bogotá. 1991.

Novak, M. et al., *The new consensus in family and welfare*. American Enterprise Institute. Washington. 1987.

Mideplan, *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza*. Alfabeta, Santiago. 1992.

———, *Programas sociales: Su impacto en los hogares chilenos*. Alfabeta. Santiago. 1993.

Moffitt, R., "Incentive effects of the U.S. welfare system: A review". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, 1992, pp. 1-61.

Mujica, R. y Rojas, A., *Mapa de la extrema pobreza*. Instituto de Economía, Universidad Católica. 1986.

Murray, Ch., *Losing ground: american social policy 1950-1980*. Basic Books, New York. 1984.

———, "Política social y marginalidad: Algunas lecciones de la experiencia norteamericana". *Estudios Públicos*, 52, primavera 1993.

Yáñez, J. y Letelier, L., "Política Fiscal". *Comentarios sobre la situación económica*. Taller de Coyuntura. Depto. de Economía. Universidad de Chile. 1992.

FERNANDO COLOMA C.*

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts, Universidad de Chicago. Profesor e investigador, Instituto de Economía, PUC.

EMPLEO Y RELACIONES LABORALES TEMAS DEL FUTURO

La discusión en el campo laboral es hoy bastante diferente a la de hace algunos años. Por una parte, las reformas laborales realizadas entre 1990 y 1991 aplacaron la fuerte presión que existía y, por otra, los buenos resultados en términos de ocupación laboral relegaron a un segundo plano el tema del desempleo. Las preocupaciones del futuro se centran ahora en otros ejes, como son la calidad de los empleos; la sustentabilidad de los buenos resultados obtenidos en empleo y salarios; el desarrollo de condiciones que den respuesta a los crecientes desafíos de las economías dinámicas, y algunos temas más puntuales, tales como el seguro de desempleo y la mayor incorporación al trabajo de los grupos socialmente más marginados.

Este artículo tiene por objeto abordar estos temas del futuro y proponer ideas para enfrentarlos adecuadamente. Primero se entregan antecedentes generales del mercado del trabajo y se analiza si el crecimiento de la economía pudiera verse afectado por limitaciones impuestas por este mercado. En segundo lugar se plantea el desempleo juvenil y la necesidad prioritaria de combatirlo en los jóvenes de extrema pobreza. Un tercer punto se refiere al tema de la capacitación y la calidad de los empleos, haciéndose una revisión

* Agradezco los comentarios de Cristián Aedo, Pablo González y Ricardo Paredes a versiones preliminares a este trabajo.

general de los programas que actualmente se realizan en Chile. En la sección final, y bajo el título de Institucionalidad Laboral, se analizan brevemente las reformas laborales de 1990 y 1991, se proponen ideas tendientes a la flexibilización de los contratos laborales y se presenta una alternativa en torno al seguro de desempleo.

1. MERCADO LABORAL: ¿UN CUELLO DE BOTELLA?¹

El futuro del mercado laboral chileno estará determinado por la evolución de la oferta y demanda de trabajo. El comportamiento de la demanda dependerá principalmente del crecimiento de la economía y de su composición por sector económico, de los avances tecnológicos, y de la situación de otros mercados de recursos productivos. Todos estos factores a su vez dependen —entre otras cosas— de la propia situación del mercado del trabajo, lo que revela la interrelación existente en todo el sistema. Por su parte, los cambios que se produzcan en la oferta de trabajo —es decir, en la fuerza de trabajo— estarán determinados por múltiples variables, como son: el crecimiento demográfico, los procesos migratorios internacionales; el movimiento de inactivos a la fuerza de trabajo —ya sea por término de estudios, mejoramiento de salarios en el mercado, situación de ingresos del hogar o cambios culturales; variaciones en el número de horas que trabajan las personas, por cambios en las regulaciones sobre jornadas de trabajo o en los salarios reales—, y movimiento de la fuerza de trabajo a la categoría de inactivos, producto de la jubilación, el desempleo prolongado, la enfermedad, etc.

El panorama en 1993 se caracterizó por altas de crecimiento en la ocupación —5,4% es la tasa anual promedio—, por una inusualmente alta tasa de aumento en la fuerza de trabajo —5,1% en promedio—² y por una baja tasa de desempleo —4,7% en promedio—.

Lo ocurrido con la fuerza de trabajo podría estar indicando un cambio en su tendencia de crecimiento, el que, en rigor, habría comenzado a manifestarse a partir del cuarto trimestre de 1992 y que estaría asociado principalmente a un gran aumento en la fuerza de trabajo femenina. De acuerdo al Cuadro 1, la mayor tasa de participación (fuerza de trabajo/población en edad de trabajar) del período 1986-1993 se verifica durante el cuarto trimestre de 1993 (55,3%), y las mayores tasas de participación están concentradas entre el cuarto trimestre de 1992 y el cuarto trimestre de 1993.

En Chile, la participación de las mujeres y los jóvenes en la fuerza laboral es baja si se la compara con la de países desarrollados. Los hombres, en tanto, presentan tasas de participación similares, mientras que los adultos

¹ Esta sección se basa en Coloma (1993a).

² La fuerza de trabajo creció a una tasa anual promedio de 2,4% durante el período 1986-1992.

CUADRO 1

CRECIMIENTO FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION, TASA DE DESEMPLEO Y TASA DE PARTICIPACION PARA LOS AÑOS 1986-1993

(En porcentaje)

Año	Trimestre	Fuerza de Trabajo (miles)	Crec. Anual Fuerza de Trabajo	Población 15 años y mas (miles)	Ocupados Totales (miles)	Crecimiento Anual Ocupación	Tasa de Desempleo	Tasa de Participación
1986	I	4.236,8		8.281,7	3.738,2		11,8	51,2
	II	4.204,5		8.321,0	3.743,3		11,0	50,5
	III	4.209,9		8.355,1	3.767,2		10,5	50,4
	IV	4.269,8		8.389,6	3.895,7		8,8	50,9
1987	I	4.293,1	1,3	8.421,0	3.909,5	4,6	8,9	51,0
	II	4.328,7	3,0	8.456,1	3.883,5	3,7	10,3	51,2
	III	4.271,4	1,5	8.490,8	3.844,7	2,1	10,0	50,3
	IV	4.354,1	2,0	8.525,3	4.010,6	2,9	7,9	51,1
1988	I	4.411,6	2,8	8.560,8	4.040,6	3,4	8,4	51,5
	II	4.456,7	3,0	8.596,1	4.051,2	4,3	9,1	51,8
	III	4.484,3	5,0	8.631,8	4.092,5	6,4	8,7	52,0
	IV	4.552,3	4,6	8.667,8	4.266,2	6,4	6,3	52,5
1989	I	4.579,2	3,8	8.703,8	4.295,5	6,3	6,2	52,6
	II	4.580,4	2,8	8.740,2	4.261,8	5,2	7,0	52,4
	III	4.583,4	2,2	8.776,6	4.288,8	4,8	6,4	52,2
	IV	4.674,8	2,7	8.813,6	4.425,0	3,7	5,3	53,0
1990	I	4.687,7	2,4	8.850,6	4.439,9	3,4	5,3	53,0
	II	4.651,9	1,6	8.888,0	4.350,1	2,1	6,5	52,3
	III	4.634,0	1,1	8.925,5	4.328,3	0,9	6,6	51,9
	IV	4.728,4	1,1	8.963,3	4.459,5	0,8	5,7	52,8
1991	I	4.767,1	1,7	9.001,0	4.469,4	0,7	6,2	53,0
	II	4.647,3	-0,1	9.039,7	4.332,8	-0,4	6,8	51,4
	III	4.749,8	2,5	9.079,1	4.392,5	1,5	7,5	52,3
	IV	4.794,1	1,4	9.118,9	4.540,4	1,8	5,3	52,6
1992	I	4.839,4	1,5	9.158,9	4.599,6	2,9	5,0	52,8
	II	4.785,8	3,0	9.198,6	4.552,1	5,1	4,9	52,0
	III	4.838,5	1,9	9.236,2	4.580,7	4,3	5,3	52,4
	IV	4.990,4	4,1	9.274,1	4.773,3	5,1	4,4	53,8
1993	I	5.061,9	4,6	9.312,1	4.836,6	5,2	4,5	54,4
	II	5.008,2	4,6	9.351,6	4.774,7	4,9	4,7	53,6
	III	5.160,1	6,6	9.393,2	4.899,8	7,0	5,0	54,9
	IV	5.219,3	4,6	9.435,1	4.985,7	4,5	4,5	55,3
Promedio 86-93			2,8			3,7	7,0	52,3

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 1986-1991, INE, e Indicadores de Remuneraciones y Empleo, 1992 y 1993, INE.

hombres de más de 65 años tienen tasas mayores. Según Romaguera (1992), la tasa de participación femenina que se observa en Chile es muy inferior a la de países desarrollados como Canadá (58%), Estados Unidos (56%) y Alemania (46%).³ De acuerdo a cifras del INE, la tasa de participación femenina habría aumentado desde 30,5% en 1991 a 31,8% en 1992 y a 33,8% en 1993.⁴

En el tramo de 15 a 19 años de edad, según cifras de 1993, un 21,5% de los jóvenes participa en la fuerza de trabajo, mientras que en otros países desarrollados esta cifra es muy superior, alcanzando en los EE.UU. al 52%. En el grupo de hombres mayores de 65 años, en Chile un 31,2% participa de la fuerza de trabajo, cifra que fluctúa entre 5 y 16% en los países desarrollados.

En la medida que el país siga por la senda del desarrollo es posible que se repita la situación de las naciones desarrolladas y aumente la tasa de participación global, debido a una mayor incorporación de mujeres y jóvenes a la fuerza laboral.⁵ En un estudio, Pardo (1988), concluye que para Chile —en el período 1957-1987— las variables educación y salarios son las que mejor explican los cambios ocurridos en la participación femenina, y que no hay evidencia de alteraciones en esta tasa ante las distintas fases del ciclo económico.

En cuanto a la duración de las jornadas laborales promedio, no existe una tendencia clara para el período 1986-1992 (Coloma, 1993a). Sin embargo, la duración de la jornada laboral podría modificarse como reacción a alteraciones en el marco regulatorio. En este sentido, si se avanza hacia una mayor flexibilidad legal en la duración de las jornadas de trabajo, como de hecho se propone en la sección que se refiere a Institucionalidad Laboral, podría lograrse un aumento en el número de horas de trabajo disponibles.

De esta manera, si el crecimiento de la fuerza de trabajo se mantuviera en los niveles de 1993 —lo que es improbable, pero posible, porque hay espacio para que ello ocurra—, tendríamos que el mercado laboral difícilmente podría transformarse, en términos agregados, en un escollo para el crecimiento económico en el mediano plazo. De mantenerse niveles semejantes de crecimiento en la demanda de trabajo, la ocupación podría seguir au-

³ El sustancial aumento de las tasas de participación femenina es un hecho resaltante de los mercados laborales de la mayoría de los países desarrollados durante el siglo XX. Este fenómeno ha sido particularmente significativo para las mujeres casadas con hijos pequeños a partir de 1960. Véase Killingsworth y Heckman (1986).

⁴ A modo de ejercicio, si a futuro se mantuviera un crecimiento anual de la fuerza de trabajo femenina de 6,8% (que fue la tasa promedio de crecimiento en los años 1992 y 1993) y un crecimiento anual de las mujeres en edad de trabajar de 1,7% (que fue la tasa promedio de crecimiento en los años 1992 y 1993), en el año 2001 se llegaría a una tasa de participación femenina de 50%.

⁵ Si se replicara también la evidencia de los países desarrollados respecto de una menor tasa de participación de los adultos hombres mayores de 65 años, habría por este concepto una tendencia hacia una menor tasa de participación. Sin embargo, al ser este grupo de un tamaño relativo muy inferior al de aquellos que aumentan su tasa de participación, domina claramente la tendencia hacia una mayor tasa de participación.

mentando de acuerdo a las alzas que experimente la fuerza de trabajo, sin que aquello signifique presiones mayores sobre los salarios reales. En cambio, si la fuerza de trabajo volviera a crecer a sus niveles históricos se evidenciaría una fuerte presión sobre el mercado laboral, la que debiera resolverse a través de alzas en los salarios reales y con una disminución en el ritmo de crecimiento de la ocupación. La magnitud del efecto en los salarios reales y en la tasa de crecimiento de la ocupación dependerá del aumento efectivo en la fuerza de trabajo y de la respuesta que pueda esperarse en la duración de la jornada laboral promedio, variables que éstas también responden a cambios en los salarios reales.

Ahora bien, si se ignorara la sorprendente situación del último tiempo, en cuanto a tasa de participación y crecimiento de la fuerza de trabajo, parecería razonable trabajar en el futuro inmediato con proyecciones realizadas por el INE y Celade (1991). Ellas pronostican un aumento en la tasa de participación laboral, ya que la tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo sería de 2,2% durante el período 1990-1995 —el cual se descompondría en un crecimiento anual de 1,8% en la fuerza de trabajo de los hombres y de 3,3% en la de las mujeres—, mientras que el aumento anual de la población en edad de trabajar —aquella de 15 años o más— sería de 1,6% para el mismo período.

Si la fuerza de trabajo creciera efectivamente a un ritmo de 2,2% anual, y se mantuviera la duración de la jornada laboral promedio, el crecimiento posible de la ocupación y de los salarios reales dependería crucialmente de la tasa de desempleo, de los niveles de inversión y del crecimiento en productividad.

Según Coeymans (1992), la tasa de desempleo estaría en niveles de equilibrio de largo plazo, acordes con las tasas de crecimiento en la productividad del trabajo que se pueden esperar a futuro, e incluso podría estar en niveles inferiores a ella. Esta última situación implicaría —por sí sola— presiones al alza en los salarios reales y una disminución en la demanda de trabajo, lo que aseguraría la convergencia hacia la tasa de desempleo de equilibrio, por lo cual el crecimiento del empleo no podría exceder al crecimiento de la fuerza de trabajo —en este caso de 2,2%— en forma permanente. Sin embargo, como la fuerza de trabajo ha venido aumentando en 1993 y la primera mitad de 1994 a tasas considerablemente mayores al 2,2%, este escenario aparece como muy conservador. Es muy probable que la oferta de trabajo, y consiguientemente el empleo, pueda crecer persistentemente en algo más del 2,2% anual. Partiendo de esta base, y considerando niveles razonables de inversión e incremento de la productividad, Larraín y Rosende (en este volumen) estiman que la economía chilena podría crecer alrededor del 7% anual. Más allá de esta cifra, el mercado laboral se constituiría en un gran cuello de botella para el crecimiento.

Situación sectorial

Una proyección más afinada sobre la situación del mercado laboral futuro y eventuales «cuellos de botella» debiera hacerse por sector económico, aunque este trabajo sería muy complejo, entre otras cosas, porque los distintos sectores económicos difieren en cuanto al tipo de mano de obra que requieren. Algunos son más intensivos en trabajo de mayor calificación y otros en mano de obra menos calificada, intensidades que a su vez se van modificando a través del tiempo acorde con los avances tecnológicos y con los cambios en las remuneraciones relativas de los distintos factores productivos. Un análisis adecuado requeriría, por tanto, incorporar estos distintos elementos y las evoluciones futuras de las ofertas relativas de los distintos tipos de mano de obra, las que, en buena medida, están determinadas por decisiones presentes y pasadas que las personas han tomado en el terreno de la educación y de la capacitación.

En atención a estas consideraciones, es muy difícil hacer predicciones a mediano plazo respecto a eventuales «cuellos de botella» que puede enfrentar un determinado sector. Incluso, las predicciones de más corto plazo son complejas desde el momento que se desconoce en detalle el tipo de mano de obra que el sector requiere para su expansión. Las categorías ocupacionales que sigue el INE para sus encuestas están disponibles por sector económico, pero el nivel de desagregación no resulta suficiente para saber, por ejemplo, si los artesanos y operarios del sector Industria son o no buenos sustitutos de los requeridos por el sector Construcción u otros. De tal forma se desconoce si expansiones futuras del sector Industria, partiendo de una situación que se supone de pleno empleo, serán o no posibles con salarios reales semejantes a los actuales, o bien requieren fuertes alzas para asegurar el concurso de la escasa oferta existente o para inducir a algunos a trasladarse de sector económico invirtiendo en algún tipo de calificación específica.

Todos estos comentarios justifican cautela al momento de las predicciones a nivel sectorial y explican las dificultades de hacer un estudio de esta naturaleza. Por lo mismo, sólo se darán antecedentes generales sobre la descomposición y crecimiento del empleo sectorial, y se señalarán algunas fuentes de preocupación.

En cifras del cuarto trimestre de 1993, el sector económico más importante en términos de generación de empleos es el de Servicios Comunales, Sociales y Personales —que incluye a empleados públicos y municipales, servicio doméstico en los hogares y servicios privados personales, entre otros—, el que representa el 24,7% de la ocupación total. Siguen en importancia el sector Comercio (18,6%), Industria Manufacturera (16,8%), Agricultura, Caza y Pesca (16,6%) y Construcción (8,1%).

En cuanto a las tasas de crecimiento de la ocupación por sector económico destaca nítidamente el aumento obtenido por el sector Construcción, el que llegó a un promedio anual durante el período 1986-1993 de 13,6%. Desde el cambio de gobierno de marzo de 1990, el mayor crecimiento de la ocupa-

ción ha estado concentrado en el sector no transable, principalmente en Servicios Financieros y en Construcción, mientras que la situación ha sido bastante sombría en algunos sectores eminentemente transables como la Minería y la Agricultura. En el primero, el empleo ha caído significativamente; en el segundo ha bajado aunque en menor proporción.

El sector Construcción ha generado más de 80.000 empleos en los últimos dos años, siendo el de mayor crecimiento porcentual del período. Esta gran expansión en sus niveles de empleo debe ser mirada con prudencia, ya que es sabida la gran inestabilidad en el nivel de actividad de este sector, el que está muy vinculado a la evolución del gasto agregado y a los cambios en la tasa de interés.

El estancamiento del empleo en el sector agrícola en los niveles de 1988 ha coexistido con un bajo crecimiento en el PGB del área, lo que sin duda está influido por el deterioro del tipo de cambio real que se ha venido observando desde comienzos de 1990. En la Agricultura, la ausencia de señales claras en cuanto a si efectivamente se va a seguir una política orientada hacia el sector exportador adquiere un cariz especial, cuando se consideran sus efectos en el mercado laboral, ya que esto puede inducir procesos migratorios negativos e ineficientes desde una perspectiva de más largo plazo.

Otro punto de preocupación lo constituye el sector Minería, el que ha tenido bruscas caídas en sus niveles de empleo en los últimos tres años. Al margen de la baja verificada en el tipo de cambio real, existe consenso de que los niveles de empleo actuales son mayores a los económicamente rentables, por lo cual se está llevando a cabo un proceso de ajuste absolutamente necesario. En la actualidad también hay problemas puntuales en la VIII Región, determinados por la crisis del carbón, y en la Pequeña Minería en el Norte. A futuro se vislumbran procesos de ajuste en la Gran Minería del cobre, ante el diagnóstico de sobredotación de personal. Todo este proceso de reestructuración que se está viviendo, y que podría sobrevenir, justifica programas de reconversión laboral que permitan a los despedidos acceder a fuentes de ocupación distintas.

2. DESEMPLEO JUVENIL⁶

Históricamente en Chile las tasas de desempleo entre los más jóvenes —entre 15 y 24 años— han duplicado la desocupación de los grupos mayores.⁷ Esta realidad no extraña mayormente cuando se examinan las características

⁶ Esta sección recoge varias ideas de Herrera (1990).

⁷ Este fenómeno no es exclusivo del caso chileno y está bastante extendido a nivel mundial. La excepción la constituyen países como Alemania, donde existe una batería de programas especiales para los jóvenes: programas de aprendizaje en el trabajo, colegios vocacionales, etcétera.

especiales de los jóvenes, las que explican un mayor componente de desempleo voluntario y friccional respecto de otros segmentos de la población. Entre ellas se encuentran la carencia de responsabilidades familiares, la inmadurez propia del período juvenil, la necesidad de acumular experiencia sobre las posibilidades que ofrece el mercado laboral a través de una mayor movilidad entre empleos.

El tema que más preocupa dentro del desempleo juvenil es el de los jóvenes más pobres, ya que son éstos los que tienen menores oportunidades de empleo. Es en este grupo donde el desempleo puede dejar las más graves secuelas psicológicas y sociales. En los sectores urbanos de extrema pobreza, por ejemplo, la falta de trabajo entre los jóvenes y la abundancia de tiempo sin ocupación, los empuja muchas veces al círculo vicioso del alcoholismo, drogadicción y delincuencia. La cesantía en la primera etapa de la vida laboral también es motivo de preocupación, ya que el joven no logra formar y/o consolidar los hábitos y capacidades mínimas que le permitan alcanzar una ocupación estable.

El desempleo por grupos de edad

En el grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años, la fuerza de trabajo fue de 937.840 durante el cuarto trimestre de 1993, lo que correspondió al 18,0% de la fuerza de trabajo total.

Situándonos en los últimos años, la tasa de desempleo de los jóvenes ha sido muy superior a la de los otros grupos de edad, alcanzando un promedio anual de 13,6% durante el período 1988-1993. Como se aprecia en el Cuadro 2, el grupo entre 25 y 34 años es el que sigue en importancia, con una tasa de desempleo promedio anual de 6,2% durante el período señalado.

Ahora, si se mira al porcentaje de desocupados por grupos de edad (Cuadro 3), se observa que durante el período 1986-1993 un promedio de 44,5% de los desocupados correspondían a personas con menos de 25 años y un 42,4% a personas que tenían entre 25 y 44 años.

Desempleo juvenil por nivel de ingreso y por situación urbano-rural

Dentro del grupo juvenil es dramática la diferencia existente entre las tasas de desempleo de los jóvenes de más bajos ingresos y los jóvenes ubicados en tramos superiores. Los datos provenientes de la encuesta Casen 90 (Cuadro 4) muestran que los desocupados entre 15 y 24 años que pertenecen al quintil más pobre de la población representan el 38,5% de los desocupados totales de dicha edad, lo que contrasta con los porcentajes de los quintiles más altos (8,9% en el cuarto y 4,5% en el quinto). Si se calcula el porcentaje de jóvenes desocupados de cada quintil sobre el total de jóvenes de cada quintil,

CUADRO 2

TASA DE DESOCUPACION TRIMESTRAL POR GRUPOS DE EDAD

		15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 +
1988	Prom. Trim.	16,7	8,2	4,7	4,4	4,8	1,6
1989	Prom. Trim.	14,1	6,0	3,3	3,1	3,7	1,5
1990	Prom. Trim.	13,6	6,4	3,1	3,0	2,6	1,0
1991	Prom. Trim.	14,2	6,7	3,8	3,4	3,1	1,4
1992	I Trim.	11,9	5,2	2,7	2,3	2,3	0,7
	II Trim.	12,4	5,1	2,8	2,0	2,2	0,5
	III Trim.	13,0	5,7	3,2	2,4	1,9	1,8
	IV Trim.	10,9	4,6	2,4	2,0	1,7	1,6
1993	I Trim.	10,3	4,8	2,5	2,3	1,8	1,2
	II Trim.	11,6	5,1	2,5	2,1	1,9	0,3
	III Trim.	11,3	5,3	3,4	2,4	2,5	1,0
	IV Trim.	11,0	4,4	2,6	2,3	2,1	0,7
Promedio		13,6	6,2	3,4	3,0	3,0	1,2

Fuente: Indicadores de Remuneraciones y Empleo, INE.

CUADRO 3

DESOCUPADOS POR GRUPOS DE EDAD

(En porcentaje)

Mes y año	Total	Menor 25 años	De 25 a 44 años	De 45 a 64 años	de 65 años y más
1986 Promedio II-IV Trim.	100	45,2	41,2	13,4	0,3
1987 Promedio II-IV Trim.	100	43,2	42,0	14,4	0,5
1988 Promedio II-IV Trim.	100	45,4	41,7	12,4	0,6
1989 Promedio II-IV Trim.	100	46,8	39,6	13,0	0,7
1990 Promedio II-IV Trim.	100	44,7	43,5	11,4	0,5
1991 Promedio II-IV Trim.	100	42,5	44,2	12,8	0,7
1992 Promedio II-IV Trim.	100	44,3	43,8	11,1	0,9
1993 Promedio II-IV Trim.	100	44,2	43,4	12,2	0,4
Promedio	100	44,5	42,4	12,6	0,6

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 1986-1991. INE, 1992.

se obtiene que para el primero esta razón es de 10,9%, la que también es muy superior a la de los otros, particularmente la de los más altos (en el cuarto quintil esta razón es de 3,2% y en el quinto de 2,2%). Si la razón anterior incluye en su numerador a los desocupados y a los inactivos no incorporados (grupo que no aparece en las denominaciones tradicionales y que en la práctica es el más marginado y desprotegido), se puede ver que ésta aumenta a 18,4% en el primer quintil, a 6,9% en el cuarto quintil y a 5,9% en el quinto quintil.

En relación a la clasificación urbano-rural, es abrumador el predominio del desempleo urbano: en cifras de 1993, el 93% de los jóvenes desempleados entre 15 y 24 años pertenecía a zonas urbanas.

Nivel educacional de los jóvenes, experiencia laboral y relación con el desempleo

El nivel educacional de los jóvenes entre 15 y 24 años, medido en años de educación promedio, ha ido aumentando a través del tiempo y prueba de ello es que en 1990 (Casen 90) los mayores niveles de escolaridad se encontraban al interior de este grupo de edad. Esta situación se repite para todos los niveles de ingreso y las diferencias en escolaridad se acentúan cuando se compara al grupo de los jóvenes con otros de edad cada vez mayores. Entre los jóvenes más pobres, el promedio de educación también es relativamente alto; para el primer decil de ingreso per cápita el promedio es de 9,3 años en sectores urbanos y de 7,3 años en sectores rurales. Según la encuesta Casen 90, la cobertura de educación básica y media para el primer decil de ingreso per cápita es de 94,8% y 64,6% respectivamente. Asimismo, los años de educación aprobados por los jóvenes del primer decil de ingreso per cápita son, en promedio, cerca de un 24% menor de lo observado para los jóvenes pertenecientes al 50% de ingresos superiores.⁸

CUADRO 4

ACTIVIDAD DE LOS JOVENES SEGUN QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA (En miles y porcentajes entre paréntesis)

Población de 15 a 24 años									
Quintiles de ingreso	Estudiando y ocupados		Desocupados		Quehaceres del hogar		Inactivos no incorporados		Total
I	322,5	(18,1)	62,5	(38,5)	144,6	(33,0)	43,0	(33,3)	572,5 (22,8)
II	394,6	(22,2)	45,1	(27,8)	127,4	(29,0)	31,4	(24,3)	598,4 (23,9)
III	412,0	(23,2)	33,0	(20,3)	90,6	(20,6)	25,7	(20,0)	561,2 (22,4)
IV	364,4	(20,5)	14,5	(8,9)	53,2	(12,1)	16,6	(12,9)	448,7 (17,9)
V	284,3	(16,0)	7,2	(4,5)	23,0	(5,2)	12,2	(9,5)	326,8 (13,0)
Total	1.777,7	(100,0)	162,2	(100,0)	438,9	(100,0)	128,9	(100,0)	2.507,7 (100,0)

Nota: No incluye servicio doméstico puertas adentro.

Fuente: Encuesta Casen 1990.

⁸ Una discusión sobre los determinantes del nivel promedio de años de educación aprobados por los jóvenes se puede ver en Pardo e Irrázaval (1990).

En relación al tema de la calidad de la educación, los resultados del Simce sugieren que hay una diferencia significativa entre la calidad de la educación que se entrega en las escuelas municipales con la de los colegios particulares subvencionados y los colegios particulares pagados (Larrañaga en este volumen); todo esto sin perjuicio del diagnóstico bastante generalizado de atraso en el sistema educacional chileno.

De acuerdo a la encuesta de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago, realizada por la Universidad de Chile en junio de 1993, el 92,3% de los miembros de la fuerza de trabajo entre 14 y 24 años completó la educación básica y el 53,9% la media. En la fuerza de trabajo mayor a 24 años el 81,9% finalizó la básica y el 52,5% la media. En relación a los jóvenes entre 14 y 24 años que están desocupados, el 91,6% completó su educación básica y el 53,7% la media, mientras que para los desocupados mayores de 24 años, el 72,3% terminó la básica y el 38% la media.

Estas cifras muestran que los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo entre 14 y 24 años son mayores a los de más de 24 años, especialmente en lo que se refiere a educación básica. También indican que los niveles de escolaridad de los jóvenes ocupados y desocupados son prácticamente iguales. De esta forma, los desocupados jóvenes tienen una mayor escolaridad que la fuerza de trabajo de más de 24 años; tienen una mayor escolaridad que los ocupados de más de 24 años en lo que se refiere a educación básica y que los desocupados de más de 24 años en lo que se refiere a educación básica y media, siendo esto último muy ostensible.

La conclusión tentativa que se desprende de estas cifras es que los años de educación formal —sin considerar la calidad— no parecen ser un factor fundamental que explique el desempleo juvenil. Hay algunos estudios que refuerzan esta impresión. Por ejemplo, Sepúlveda (1984) encontró que la influencia marginal de la educación sobre la probabilidad de empleo era muy escasa, y mucho más importante eran otros factores como la posición ocupada dentro del hogar, el nivel de ingresos familiares y, particularmente, la experiencia laboral acumulada. Los jóvenes que ocupan la posición de hijos y/o tienen un nivel de ingresos familiares per cápita superior, *ceteris paribus*, con mayor probabilidad se encontrarán entre el grupo de los desempleados. Este tipo de evidencia, *ceteris paribus*, puede interpretarse en el sentido de que este grupo, al ser menos apremiado que los adultos por sus necesidades económicas propias, es más selectivo en los empleos que acepta. Al mismo tiempo señala que, en promedio, las necesidades económicas de los desempleados juveniles son menos dramáticas que las necesidades económicas de los desempleados adultos e incluso menores que las urgencias de los jóvenes que están ocupados.

Pardo e Irrázaval (1990), por su parte, encuentran que el nivel de educación del joven afecta negativamente la probabilidad de ocupación, mientras que la edad y el ingreso familiar tienen un efecto positivo, siendo todos estos efectos estadísticamente significativos. Según los autores, el efecto negativo de la educación sobre la ocupación deja en evidencia la existencia de algún

desajuste entre el sistema formal de educación y los requerimientos del mercado del trabajo, y sostienen que es posible que el tipo de trabajo al cual accede la gran mayoría de los jóvenes sea de bajos requerimientos en educación por su inexperiencia laboral. De esta forma, los jóvenes con mayor educación están sobrecalificados para el tipo de trabajo y tienen pocas posibilidades de acceder a otros por su falta de experiencia laboral. En relación a las variables que tienen una incidencia positiva en la probabilidad de ocupación, los autores señalan que la mayor edad del joven actúa como elemento determinante en la condición de búsqueda de independencia económica de la familia, efecto que podría verse reforzado por la existencia de una mejor disposición de los trabajadores para contratar jóvenes de mayor edad. El ingreso familiar, por su parte, actúa posiblemente generando mecanismos de contactos y posibilidades de trabajo que incluso con la propia situación de la familia se pueden sustentar.

En cuanto a la experiencia laboral de los jóvenes desocupados, ésta es, por razones obvias, escasa. Para 1993 la encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile para Santiago indica que el 32,6% de los jóvenes desocupados entre 14 y 24 años busca trabajo por primera vez y el 67,4% está cesante, mientras que para el INE, a nivel nacional, el 26,4% de los jóvenes desocupados entre 15 y 24 años busca trabajo por primera vez. Para el grupo cesante se desconoce el detalle del tipo de experiencia anterior, es decir, si han tenido uno o varios empleos, y si éstos han sido de corta o larga duración.

El desempleo que enfrentan los jóvenes

Las características propias de los jóvenes contribuyen a explicar un mayor componente de desempleo voluntario y friccional respecto de otros segmentos de la población. La carencia de responsabilidades familiares y la necesidad de acumular experiencia sobre las posibilidades ofrecidas por el mercado laboral justifican una mayor movilidad entre empleos y, en consecuencia una mayor desocupación friccional. Por otra parte, la inmadurez propia del período juvenil, especialmente entre adolescentes, también hace pensar que el desempleo obedece en parte a una decisión voluntaria.

Entre los factores que contribuyen a situaciones de desempleo involuntario de los jóvenes se distingue el de los escasos incentivos de los empleadores para invertir recursos en la formación de un empleado joven, pues a las tradicionales dificultades de inversión en capital humano, se agrega la alta movilidad de los jóvenes.

Por otra parte, para los jóvenes de menos recursos las posibilidades de acceso a un empleo son más limitadas, en la medida que los niveles de desocupación son bastante mayores en ese segmento y, por lo mismo, sus oportunidades de contacto y recomendaciones de conocidos son más escasas. Según Herrera (1990), subsisten bolsones de desempleo involuntario entre jóvenes

adultos (de entre 19-24 años), que provienen de sectores urbanos en extrema pobreza con más de seis meses de cesantía. También la problemática de los jóvenes adolescentes (de entre 15-18 años) en extrema pobreza es diferente: deserción escolar, alcoholismo, vagancia, drogadicción y delincuencia, parecen ser dominantes entre ellos.

Jóvenes desempleados: Razones, tipo de empleos que buscan, medios de información y salarios esperados

La Encuesta Especial a los Desocupados de la Universidad de Chile indica que durante el período 1986-1993 hubo un predominio claro en la búsqueda de empleos de carácter permanente por parte de aquellos que lo hacen por primera vez. En junio de 1993, un 62,5% estaba buscando trabajo permanente, un 25% temporal y un 12,5% cualquiera de éstos.

Analizando la situación de los que buscan trabajo por primera vez, se aprecia que hasta 1988 el término de los estudios y el bajo nivel de ingreso familiar fueron las causales más importantes que indujeron a estos desocupados a buscar trabajo. Sin embargo, a partir de 1989 se ha ido notando un claro dominio de la causal término de estudios y ha ido perdiendo su importancia relativa el bajo nivel de ingreso familiar.

Dentro de los medios de información señalados por los desocupados como los más importantes para conocer las oportunidades de empleo figuran los amigos y conocidos en primer lugar, con un 46,4%, según datos provenientes de la encuesta de desocupación de la Universidad de Chile para junio de 1993. En los sectores de extrema pobreza esta oportunidad se ve muy disminuida respecto de sectores de ingresos superiores si se considera que, según la encuesta Casen de 1990, el desempleo promedio en los niveles inferiores de ingresos es más de tres veces superior a la tasa de desocupación observada para el resto de la población y al mismo tiempo su tasa de participación en la fuerza de trabajo es inferior a la de los sectores de ingresos medios. Todo esto indica un estado de marginación general de los sectores en extrema pobreza respecto de las oportunidades de empleo. Según un documento de Mideplan (1993) la mayor inactividad de los grupos más pobres está relacionada, en muchos casos, con su misma situación de pobreza, ya que no tienen con quien dejar a los hijos, deben realizar las labores del hogar y no cuentan con suficiente calificación para muchísimos trabajos.

La remuneración esperada por los jóvenes desocupados ha aumentado considerablemente durante los últimos años, y entre junio 92-junio 93 el incremento nominal promedio fue de 34,4% para los jóvenes cesantes y 37,6% para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez. Es interesante destacar que durante el último año, el aumento en el salario nominal esperado está concentrado sólo en los desocupados jóvenes y en los cesantes de edad intermedia (25-54 años). Por el contrario, entre los cesantes mayores y para las personas

de edad intermedia que buscan empleo por primera vez, el salario esperado disminuye en términos nominales.

El sustancial aumento en el salario esperado por los jóvenes desocupados, más la pérdida de importancia de buscar trabajo por primera vez por el bajo nivel de ingreso familiar, sugiere que los jóvenes se encuentran hoy menos apremiados por necesidades económicas familiares.

Una solución al desempleo juvenil

Una visión general del desempleo juvenil permite apreciar que el problema más apremiante es el que afecta a los jóvenes en extrema pobreza. Nuestra propuesta —entonces— plantea concentrar los esfuerzos en ellos.

La solución al problema de los jóvenes en extrema pobreza hay que buscarla a través de políticas que mejoren su accesibilidad a ocupaciones estables. En esta línea es fundamental aumentar su capital humano y contrarrestar las condiciones de marginación general que viven los sectores en extrema pobreza respecto de las oportunidades de empleo. Por capital humano hay que entender no sólo lo referido a la calidad de la educación y de la capacitación, sino también lo que respecta a la experiencia en el trabajo, los hábitos laborales y otros aspectos que influyen sobre la productividad de los jóvenes en el empleo.

En cuanto a la calidad de la educación, en Chile hay cierto consenso de que la fiscal está muy atrasada y no se ajusta a las necesidades del mundo actual (Larrañaga en este volumen). Es decir, sin perjuicio que los años de escolaridad se encuentren en un nivel aceptable para los jóvenes más pobres, su calidad y pertinencia ha sido puesta en duda. En un mundo dinámico, competitivo y cambiante como el actual, la inserción exitosa de los jóvenes en el mundo del trabajo les exige creatividad y capacidad de enfrentar situaciones nuevas, lo que a su vez requiere de profundos cambios en los procesos educativos en la dirección de enseñar a pensar a los jóvenes. Según Nathan Glazer, citado por Heckman (1993), «... la clave para mejorar productividad se encuentra en La Tercera Revolución Industrial que actualmente está ocurriendo en el mundo; el estilo de masificación de la producción y de la especialización de Henry Ford está quedando obsoleto..... La habilidad para producir bienes de calidad, sensibles a los cambios en los gustos de los consumidores —tecnología flexible— es lo que hoy día se valora; y esto requiere trabajadores altamente entrenados, lo que no significa necesariamente que sean altamente especializados...».

En una perspectiva de más largo plazo, es evidente que un proceso de reforma al sistema educativo que mejore su calidad y su vinculación con el trabajo es una tarea prioritaria en la estrategia contra el desempleo juvenil.

En cuanto a la capacitación, que es un tema que se discute globalmente y con mayor detalle en otra sección de este artículo, es evidente que las empre-

sas no tienen muchos incentivos a realizarla, ya que la rentabilidad de la inversión se hace aún más discutible cuando se trata de jóvenes que por naturaleza son más inestables en materias laborales. Esta falta de incentivos para capacitar perjudica mayormente a aquellos en extrema pobreza, porque carecen de los recursos para obtenerla por sus propios medios. Además, porque la posibilidad de que la empresa los financie pagando salarios inferiores, también se vería enfrentada a las necesidades apremiantes de ingresos familiares o personales que poseen los más pobres. Por otra parte, la posibilidad de financiar este proceso de formación a través de remuneraciones inferiores a su productividad inicial es escasa, ya que esos salarios no pueden ser excesivamente bajos debido a la existencia de una ley de salarios mínimos y al interés de la propia empresa de establecer cotas mínimas para asegurar la motivación y la responsabilidad del empleado en su labor.

En los grupos de mayor pobreza, es necesario impulsar con fuerza los programas de capacitación de los jóvenes y complementarlos con programas de ingreso que aseguren que el capacitado esté en condiciones de enfrentar el proceso.

El problema del desempleo juvenil en parte se relaciona con uno de capacitación, pero sobre todo de capacitación en el empleo o experiencia práctica. La baja experiencia laboral que posee el joven que busca empleo es posiblemente la principal barrera a salvar. Su formación debe realizarse directamente vinculada al empleo que puede desarrollar en el futuro, para que éste tenga los máximos efectos sobre su situación laboral. En este sentido, el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes⁹ recientemente impulsado, es muy promisorio y puede tener una repercusión importante.

Para incrementar el capital humano de los jóvenes hay que dar mayores incentivos para que las empresas los incorporen a sus plantas, lo cual tiene mucho que ver con el diseño de un marco regulatorio que favorezca su contratación. De acuerdo a Torche y Wagner (1991), la evidencia internacional indica que los jóvenes que pasan por empleos formales obtienen aumentos futuros en productividad superiores a los que se habrían producido de haberse mantenido en la economía informal. Esto podría deberse a la mejor formación de hábitos de trabajo, mayor disciplina y conocimientos de mercado, que se adquieren en trabajos dependientes del sector formal.

Para superar el estado de marginación general que viven los sectores de extrema pobreza en cuanto a las oportunidades de empleo, se podría aprovechar la infraestructura que se utiliza para desarrollar el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, y así dar toda la información posible en cuanto a oportunidades de empleo.

⁹ Los detalles de este Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes se pueden ver en la sección referida a capacitación.

3. CAPACITACION Y CALIDAD DE EMPLEOS

La necesidad de invertir en educación y capacitación es evidente, desde el momento que se reconoce que un aumento sostenido en el bienestar del grueso de la población pasa por aumentar los niveles de productividad de la mano de obra. Las deficiencias en la educación y las profundas reformas a impulsar en ese campo son planteadas en otro capítulo de este libro. Sin embargo, la magnitud de los cambios que se proyectan en materias educacionales y el tiempo que exige el proceso de educación de una persona generan un desafío muy particular para la capacitación, porque mejorar la productividad en el corto plazo queda dependiendo crucialmente de lo que se haga en esta materia.

En esta sección se hace una revisión general sobre los programas de capacitación que actualmente se realizan en Chile y se dan algunas orientaciones generales y vías de solución que se podrían asumir en este tema.

La capacitación existente

La descripción que aquí se realiza se refiere sólo a las instancias de capacitación a través de organismos estatales. Esto obedece a la ausencia de información completa respecto de las actividades de capacitación que directamente realiza la empresa privada, la cual va más allá de los programas oficiales que ofrece el Sence.¹⁰ Existen, además, varias Fundaciones privadas que participan activamente en los programas de capacitación, las que, aparte de los fondos que han podido recaudar privadamente, optan a los financiamientos públicos disponibles.

El Sence

En Chile, el Sence es el organismo estatal encargado de impulsar la capacitación de los trabajadores en distintas áreas de especialización; depende del Ministerio del Trabajo y opera desde 1977. Entre sus principales actividades se contemplan:

Programas de empresas

Comenzó en 1977 y beneficia a las que tributan por primera categoría, las cuales pueden descontar en el año —del monto a pagar del impuesto a la renta— los gastos efectuados para financiar la capacitación de sus trabajadores, hasta un monto máximo del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal con contrato de trabajo en igual período, o bien, hasta tres ingresos mínimos mensuales al año en el caso que su 1% sea inferior a esta

¹⁰ Esto se infiere de una encuesta que realizó Prealc, con el apoyo de la Confederación de la Producción y el Comercio, a 301 empresas del Gran Santiago.

cantidad.¹¹ Las acciones de capacitación ocupacional se realizan directamente por las empresas o a través de los Organismos Capacitadores autorizados previamente por el Sence. En cuanto a valores tope, el Sence autoriza un máximo por hora de capacitación y a partir de 1988 se exige a las empresas asumir el 50% del gasto en capacitación cuando ella está destinada a trabajadores con remuneración imponible mensual igual o superior a 10 ingresos mínimos mensuales.

Programa de aprendizaje

Surgió en junio de 1988. A través de éste, un empleador se obliga a impartir a un aprendiz menor de 21 años, por sí mismo o mediante un tercero, en un tiempo¹² y condiciones determinados, los conocimientos y habilidades de un oficio calificado según un programa establecido. Por su parte, el aprendiz se obliga a cumplirlo y a trabajar por una remuneración.¹³ Una empresa puede tener como aprendices hasta un 10% de la dotación de trabajadores con contrato. A partir de 1989, se autoriza a los contribuyentes de Primera Categoría de la Ley de Renta imputar como franquicia tributaria hasta el 60% de la remuneración que se pague a los trabajadores bajo contrato de aprendizaje, con un máximo mensual del 60% del ingreso mínimo mensual por trabajador aprendiz. No habrá derecho al uso de la franquicia cuando la remuneración convenida sea superior a dos ingresos mínimos mensuales.

Programa de becas

Comenzó a operar en 1977 como un medio para capacitar a los cesantes, desocupados que buscan trabajo por primera vez, autoempleados, microempresarios y pequeños propietarios. La dirección del Sence determina anualmente el tipo y cantidad de becas por otorgar y los requisitos de postulación. Estas se confieren para cursos a base de licitaciones públicas y para programas especiales mediante licitaciones privadas. Las becas cubren el valor total del curso, más colación y movilización.

Programas menores

El Sence también desarrolla un conjunto de programas menores, varios de los cuales no son propiamente de capacitación, y es co-gestor del

¹¹ Las empresas adherentes al sistema tienen también la opción de aportar la totalidad o parte de la franquicia tributaria a los OTIR, que son corporaciones de derecho privado reconocidas por el Sence, organizadas sectorial o regionalmente, y que tienen como objetivo primordial otorgar apoyo a las empresas adherentes, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación ocupacional.

¹² Este no puede ser superior a un año. Si se desea mantener al aprendiz dentro de la empresa, debe definirse un nuevo oficio.

¹³ Esta remuneración puede incluso ser inferior a un ingreso mínimo mensual.

Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, al cual nos referiremos más adelante. Entre los programas menores que desarrolla están el Programa Empleo, el de Reconversión Laboral del Carbón y el de Capacitación Laboral para la Mujer Jefa de Hogar, entre otros.

a) Número de personas capacitadas y recursos del Sence

Como se aprecia en el Cuadro 5, durante el período 1977-1992 el número total de personas capacitadas ascendió a 2.507.677, de las cuales 2.151.334 se capacitaron en el Programa de Empresas, 353.364 en el de Becas y 2.979 en el de Aprendizaje.

El subsidio a la capacitación ha sido poco utilizado. Durante el período 1988-1992, un promedio de 6.267 empresas utilizó el Programa Empresas, número reducido si se considera el universo de empresas que pudo acogerse al sistema. Entre las empresas que efectivamente realizaron capacitación, entre 1990 y 1993 utilizaron sólo cerca del 40% del monto total que faculta la ley para descontar por este concepto. El porcentaje de utilización se ha mostrado procíclico a través del tiempo (Echeverría, 1989).

Al analizar el comportamiento del número total de capacitados entre 1977 y 1992, se puede ver una clara tendencia creciente; sólo se observan caídas en los años 1981, 1982 y 1986. Destaca, asimismo, el fuerte aumento que ha tenido el Programa de Empresas a través del tiempo, la fuerte caída sufrida por el Programa de Becas y la bajísima significación del Programa de Aprendizaje.

La baja cobertura que ha experimentado el Programa de Becas se explica por la reducción del monto invertido por el Estado en él. Sin embargo, la inversión estatal en capacitación ha seguido una tendencia creciente desde 1977 en adelante, observándose un fuerte impulso a partir de 1991, coincidiendo con la aparición del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Como se aprecia en el Cuadro 5, en 1992 el monto total de recursos canalizados a capacitación a través del Sence alcanzó a 17.420 millones de pesos, de los cuales 12.033 millones correspondieron al Programa de Empresas.

b) Trabajadores capacitados en Programa Empresas por tamaño de empresa y por nivel ocupacional¹⁴

Durante el período 1988-1992, las empresas pequeñas representaron en promedio 58,9% de las que realizaron capacitación, las medianas el 23,3% y las grandes el 17,8%. Sin embargo, en cuanto al número de trabajadores capacitados, el 80,9% pertenecía a empresas grandes; el 13,5% a las medianas,

¹⁴ Véase Boletín Sence, 1993.

CUADRO 5

NUMERO DE PERSONAS CAPACITADAS Y MONTOS INVERTIDOS EN PROGRAMAS SENCE

Total país

Años	Programa Empresas		Programa Aprendizaje		Programa de Becas		Prog. Cap. Jóvenes		Total Participantes Monto Invertido	
	Trabajadores Capacitados	Total Gasto (a)	Jóvenes Beneficiados	Total Gasto (a)	Personas Becadas	Total Gasto (b)	Total Personas Capacitadas	Total Gasto (b)	Total Participantes	Monto Total
	Nº		Nº		Nº		Nº			
1977	22.640	776	-	0	32.525	1.197	0	0	55.165	1.972
1978	59.546	2.174	-	0	48.897	1.880	0	0	108.443	4.054
1979	68.795	3.661	-	0	51.853	2.661	0	0	120.648	6.322
1980	97.223	4.687	-	0	51.853	2.529	0	0	149.076	7.216
1981	93.236	6.283	-	0	21.133	1.939	0	0	114.369	8.222
1982	88.171	4.945	-	0	20.885	1.428	0	0	109.056	6.373
1983	105.452	5.476	-	0	19.639	723	0	0	125.091	6.199
1984	122.890	6.134	-	0	21.682	705	0	0	144.572	6.839
1985	136.783	5.567	-	0	21.984	574	0	0	158.767	6.141
1986	138.125	4.737	-	0	14.807	511	0	0	152.932	5.248
1987	162.849	5.895	-	0	13.751	501	0	0	176.600	6.397
1988	174.724	6.454	518	42	9.317	338	0	0	184.559	6.834
1989	186.857	7.216	447	38	11.074	390	0	0	198.378	7.644
1990	199.604	8.186	441	29	4.863	171	0	0	204.908	8.386
1991	232.728	9.942	918	88	7.148	364	20166	4.157	240.794	14.551
1992	261.711	12.033	655	59	2.133	216	21460	5.111	264.499	17.420
Total	2.151.334	94.167	2.979	256	353.364	16.127	41626	9.268	2.507.677	119.818

Fuente: Sence, a) Monto imputado a franquicia tributaria, en millones de \$ del 30 de diciembre de 1992. b) Fondo Presupuestario de la Nación, en millones de \$ del 30 de diciembre de 1992.

y el 5,6% a las pequeñas, observándose una situación muy similar en cuanto a los montos imputados en capacitación por tamaño de empresa.

Ahora bien, la suma de los niveles ejecutivos y profesionales, mandos medios, administrativos y trabajadores calificados representan en promedio un 90% del total de los participantes capacitados durante el período 1988-1992, mientras que los trabajadores semi calificados y no calificados representan sólo el 10%. En cifras de 1992, el grupo de los trabajadores calificados —que ha experimentado un fuerte crecimiento desde 1988— es el más importante y representa el 30,2% de los trabajadores capacitados. Siguen en importancia los administrativos (28,1%), ejecutivos y profesionales (20,3%), mandos medios (13,8%), trabajadores semicalificados (5,6%) y trabajadores no calificados (1,9%).

Como se puede apreciar, los trabajadores semi y no calificados son los grupos que claramente han recibido menor capacitación, situación que constituye una regularidad en la historia de este Programa, pero que se ha acentuado en los últimos años.

Programa de capacitación laboral de jóvenes

Este programa ha sido recientemente impulsado y su objetivo es generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral. Con el desafío de enfrentar la marginalidad y el desempleo juvenil sin recurrir a la creación artificial de puestos de trabajo, la intención es crear condiciones para que quienes se ven afectados por la precariedad de sus empleos, la inactividad forzada o el desempleo, mejoren sus oportunidades.

Los beneficiarios de esta iniciativa son jóvenes, preferentemente de 15 a 24 años, pertenecientes a sectores de bajos ingresos, inactivos no estudiantes regulares con deseos de trabajar, desocupados o subempleados. El universo de potenciales beneficiarios se estima en 200.000, pertenecientes a familias del 40% más pobre de la población. El Programa tiene una duración prevista de 4 años (1991-1994) y pretende una cobertura de 100.000 jóvenes en ese período, con un costo total de US\$ 80 millones, suma que es financiada por el BID y fondos nacionales en igual proporción.

Para implementar sus acciones de capacitación, el Programa utiliza el mecanismo de convocatorias públicas a presentación de propuestas de cursos, los que deben ser gratuitos para los jóvenes. Pueden presentarse a la licitación, proponiendo cursos de capacitación, las instituciones públicas y privadas reconocidas por el Sence como Organismos Técnicos de Ejecución (OTE), entre las cuales hay muchas que son propietarias o están encargadas de administrar establecimientos de Enseñanza Media Técnico Profesional (ETP). Las propuestas de cursos son evaluadas rigurosamente según criterios establecidos en las bases de licitación, para asegurar la adecuada calidad y pertinencia de la capacitación que se ofrecerá finalmente a los jóvenes.

Las acciones de capacitación realizadas por los organismos participantes se complementan, por un lado, apoyando a los organismos capacitadores de manera de crear incentivos a la oferta de cursos y mejorar su situación técnica y operacional y, por el otro, con acciones destinadas a fortalecer a las instituciones públicas participantes en el Programa.

Se han puesto en marcha cuatro Sub-Programas: Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, Capacitación para el Trabajo Independiente, Formación y Capacitación y Aprendizaje Alternado.

Evaluación del Programa¹⁵

Cobertura y participación

Los datos a septiembre de 1993 indican que el número de jóvenes atendidos por las diversas modalidades del Programa ascendía a 72.012, prácticamente tres cuartos de la cobertura objetivo del Programa. Un total de 56.223 jóvenes fueron atendidos por el subprograma de «capacitación y experiencia laboral»; 11.531 por el de «formación y capacitación», y 4.258 por el de «capacitación para el trabajo independiente». A esa misma fecha, el Programa había obtenido la participación activa de cerca de 5.000 empresas, situadas en todas las áreas de actividad económica.

Un total de 274 organismos de capacitación se habían adjudicado cursos a esa fecha, de los cuales 215 pertenecían al sector privado, los que tuvieron un cupo para 59.489 jóvenes.

Resultados sobre los jóvenes beneficiarios

A partir de una encuesta de tipo censal a los primeros 18.000 inscritos, tomada cerca de 26 semanas después del término de los cursos, y de un seguimiento de la trayectoria de alrededor del 20% de los participantes en los diversos subprogramas, el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes comenzó a evaluar su gestión. Los datos disponibles a la fecha corresponden a beneficiarios inscritos en los cursos del primer llamado del subprograma de «capacitación y experiencia laboral en empresas», adjudicados en julio de 1991.

De acuerdo a la encuesta, el 65% de los beneficiarios del Programa son hombres y el 35% mujeres; un 41,6% son jóvenes menores de 20 años y un 46,2% están entre los 20 y 24 años, y la escolaridad promedio de los beneficiarios es de 10,3 años.

Luego de aproximadamente 26 semanas del término de los cursos, el 53,7% de los egresados se declaraba ocupado; 32% desocupado, y el 14,3%

¹⁵ Esta información ha sido obtenida de Cortázar (1993).

inactivo. Sin embargo, el 2,8% de los encuestados que se declaraban desocupados y el 4,1% de los inactivos, volvieron a estudiar, por lo que, en rigor, alrededor del 60% del total de inscritos estaba realizando una actividad socialmente integrada. El grupo de control que se tomó para comparar los resultados exhibió una tasa de ocupación (ocupados/fuerza de trabajo) diez puntos inferior a la del Censo, la cual fue de 62,6%.

En cuanto a la valoración del curso y las señales de integración social, la opinión de los beneficiarios indica que éstos evalúan la experiencia vivida en el Programa y confirma que en él existe un clima de relaciones sociales positivas, que puede contribuir a su integración a la vida laboral y social. El 89% considera que los conocimientos adquiridos fueron útiles, y el 66% afirma que, en lo fundamental, pudieron aplicarlos en su práctica laboral.

Ante afirmaciones sobre si «en el último tiempo» han mejorado en ellos aspectos tales como el aprovechamiento del tiempo, la puntualidad y el manejo de sus gastos, más del 70% de los jóvenes se manifiesta «muy de acuerdo» o «de acuerdo»; magnitud que salta al 86,5% en el caso de la puntualidad. Respecto de afirmaciones asociadas al mejoramiento de relaciones sociales como la integración en la familia, la relación con jefes o profesores, la facilidad para opinar y la satisfacción con nuevas amistades, también los jóvenes manifiestan un alto porcentaje de acuerdo.

Cómo enfrentar la capacitación

En primer lugar se hace necesario hacer alguna cuantificación de la magnitud del esfuerzo en capacitación que se debe realizar, lo que exige previamente la definición de algunos umbrales mínimos a los que se quiere acceder. Esta tarea no es en absoluto sencilla, ya que requiere, por un lado, definir las materias que servirán de punto de referencia y, por otro, fijar los umbrales mínimos. Entre las materias que habitualmente despiertan el interés de actuar vía capacitación están los niveles de salarios y los niveles de desempleo, sean éstos de orden general o más específicos, como el desempleo juvenil.

En el caso de EE.UU., por ejemplo, el plan actual de entrenamiento y educación para el trabajo del Presidente Clinton es, fundamentalmente, una reacción a la caída que se ha producido en los ingresos reales de los graduados hombres del «high school» y de los desertores del mismo, especialmente los más jóvenes. Según Heckman (1993) si se quisiera reestablecer los ingresos reales de 1979 para los que abandonaron el «high school», deberían invertirse en estos trabajadores 284 billones de dólares en moneda de 1989, en circunstancias que el presupuesto de Clinton es sólo de 16,5 billones de dólares. Más aún, si el objetivo fuera reestablecer las diferenciales de ingreso real de 1979, de los que abandonan el «high school» vs los graduados de «high school»; de los graduados de «high school» vs las personas con «college»; de los que abandonan el «high school» vs las personas con «college», sin reducir el

ingreso real de ninguno, la inversión requerida sería de más de tres trillones de dólares de 1989. Como se puede ver, para el caso de EE.UU., el presupuesto destinado a este programa especial de entrenamiento y educación en el trabajo es claramente insuficiente para combatir la magnitud del problema planteado.

Este ejemplo resulta útil porque pone números a propuestas que políticamente aparecen como razonables y deja entrever la gran cantidad de recursos que eventualmente podrían involucrar políticas de este tipo y sirve para confirmar que hay que ser prudentes con los objetivos que se planteen en estas materias. En este sentido, un objetivo razonable en capacitación sería focalizar la mayor parte de los recursos fiscales en capacitar a la gente joven perteneciente a sectores de bajos ingresos y que experimente problemas de empleo. Es decir, el grupo objetivo sería básicamente el mismo del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes y parecido al que se distingue como prioritario en el combate del desempleo juvenil. El monto de los recursos fiscales es una materia a definir, pero claramente debieran ser superiores a los actuales si efectivamente se quiere hacer un esfuerzo serio en capacitación. Respecto del resto de las personas que requerirían capacitarse para aumentar su productividad, el énfasis habría que ponerlo en el diseño de mecanismos que den los incentivos para que sea el sector privado el que lleve adelante esa empresa.

En el caso concreto de aquellos programas directamente manejados por el Sence, se aprecia que las oportunidades de capacitación no han sido debidamente aprovechadas y que los grupos de trabajadores menos calificados son, a su vez, los que reciben la menor capacitación y recursos, situación que ameritaría un estudio especial para saber a qué se debe.

Una razón que podría explicar el no aprovechamiento de las oportunidades de capacitación es el desfase temporal que existe entre el momento en que la empresa hace el desembolso por la actividad de capacitación y el momento en que recibe el reembolso. La empresa debe esperar la rendición y aprobación del pago de sus impuestos al año calendario siguiente de haber efectuado los gastos, por lo que habría aquí un llamado explícito a disminuir ostensiblemente ese tiempo.

Otra explicación podría encontrarse en un desajuste entre las características de los cursos ofrecidos por las instituciones y la demanda de las empresas. Las instituciones tienden a ofrecer alternativas que requieren poca inversión en infraestructura, la cual puede ser considerada por las empresas como una instrucción muy general y que sólo beneficia al empleado. Esta realidad puede ser la respuesta natural de las instituciones de instrucción a los valores hora por participante máximos que establece el Sence para efectos de franquicia tributaria, y/o la respuesta de estas instituciones a programas de naturaleza procíclica, en que por los riesgos subyacentes de fluctuaciones no hay muchos incentivos a invertir en infraestructura específica al programa. Esto último daría argumentos para estabilizar la demanda de capacitación que enfrentan los organismos capacitadores en aquellos períodos recesivos, lo que podría lograrse a través de aportes especiales y directos del Estado, que se canalizaran a través

de la incorporación de desocupados a estos programas, haciéndose de paso una contribución a la movilización de recursos humanos en épocas de ajuste.

En relación a la escasa capacitación que reciben los grupos de trabajadores menos calificados, habría que explorar la relación existente entre estabilidad del empleo por categoría ocupacional e incentivos a capacitar. De existir una relación clara, podría haber, por ejemplo, una justificación para que el Estado diera mayor estabilidad a sus programas de obras públicas y vivienda, ya que así contribuiría a dar estabilidad a actividades más fluctuantes y relativamente intensivas en mano de obra no calificada.

El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes está bien planteado en su focalización hacia el grupo de jóvenes de sectores de bajos ingresos, y es el programa de capacitación que a futuro debiera canalizar la mayor proporción de los recursos fiscales. Sin perjuicio de esto, hay una serie de interrogantes que se podrían plantear en torno al Programa, como por ejemplo acerca del grado de exigencia que debe tener o la conveniencia de que haya reprobaciones para asegurar un rendimiento aceptable de los alumnos. También se podría poner en duda la rentabilidad social de invertir en jóvenes que pudiesen tener características sistemáticas de drogadicción, flojera u otros.

La información que actualmente se dispone para evaluar el desempeño del Programa es claramente insuficiente como para juzgar si son adecuados sus actuales contenidos, su estructura de organización y funcionamiento. En todo caso, resulta alentador observar que el grupo capacitado tiene una mayor tasa de ocupación que un grupo de control que no fue capacitado,¹⁶ y que los contenidos de los cursos sean considerados como útiles. Además, pareciera haber resultados positivos en el desarrollo de hábitos acordes a la vida laboral y en comportamientos y actitudes que facilitan la integración social de los jóvenes, lo que es de gran importancia para aumentar su capital humano y combatir los problemas de marginalidad laboral y social.

Los planes de capacitación que se adopten deben condicionarse al nivel y la calidad de educación de los candidatos, por lo que la naturaleza de los mismos debería ser muy diferente para antes y después de las reformas pendientes en educación.

En cuanto a sugerencias puntuales, que tienen como antecedente el gran retraso que existe en materias educacionales, sería importante facilitar el traspaso de jóvenes en edad escolar pertenecientes a los hogares de menores ingresos a programas destinados directamente a capacitar para el trabajo. La idea sería adelantarse al momento tradicional en que los jóvenes de menores recursos abandonan su educación escolar, ofreciendo una alternativa de capacitación que sea percibida como atractiva y concreta. Un apoyo indirecto a esta

¹⁶ Sería muy importante saber si esta mayor tasa de ocupación se debe a un aumento efectivo en la calificación de los alumnos del Programa, que los hace más atractivos a las empresas, o si más bien responde a los contactos que los alumnos desarrollaron mientras hacían las prácticas en las empresas.

idea se puede obtener a partir de Butelman y Romaguera (1994), quienes concluyen que la probabilidad de finalizar los estudios medios es significativamente más alta entre los estudiantes de escuelas técnicas, resultado que es particularmente interesante cuando se considera que son los hijos de hogares más pobres los que en mayor proporción optan por la educación técnica y que, al mismo tiempo, es en esos grupos socioeconómicos donde el problema de la deserción es más frecuente. Este programa tendría sentido, por cierto, en una perspectiva de corto y mediano plazo, mientras se resuelven los problemas estructurales de la educación.

Tal vez la deficiencia más marcada de la educación actual es que no enseña a pensar a los jóvenes, como ya se señaló a propósito de la propuesta para combatir el desempleo juvenil. En ese sentido, los programas de capacitación de corto y mediano plazo debieran enfocarse de manera que permitan corregir al menos parcialmente esa deficiencia. En esta línea podría ser interesante extender al campo de la capacitación las líneas matrices del Proyecto Junior Achievement en Chile que hoy en día desarrolla la Fundación Educación Empresa, la cual mediante cursos que se ofrecen en educación básica, media, técnico-profesional y universitaria desarrolla en niños y jóvenes la capacidad de emprender, crear y tomar decisiones. Estos cursos están insertos en el sistema «aprender haciendo», lo que motiva poderosamente a los estudiantes y permite una rápida asimilación de los contenidos, los cuales son enseñados en forma práctica y entretenida, mediante juegos, simulaciones, actuaciones y refuerzos positivos.

El principal problema que enfrentan las empresas para desarrollar directamente las actividades de capacitación es que no tienen seguridad de percibir los frutos de su inversión. En el caso del entrenamiento en habilidades de orden general, los incentivos son mínimos, porque a las empresas se les hace muy difícil recuperar su inversión a través de pagar salarios inferiores a la nueva productividad del trabajador capacitado, pues el trabajador queda en condiciones de conseguir un salario de acuerdo a su nueva productividad en otra parte.

Distinto es el caso del entrenamiento en habilidades específicas, porque la mayor productividad del trabajador capacitado tiene valor sólo para la empresa que lo capacita, por lo que las posibilidades de recuperar la inversión son claramente superiores, aun cuando las negociaciones pasan a ser las propias de un monopolio bilateral, en que el trabajador puede tener un comportamiento oportunista en atención a la inversión «irreversible» ya realizada en él.

Una forma que se podría plantear es que el empleado asuma por su propia cuenta la inversión requerida para obtener las habilidades que el mercado o la empresa exige, pagando por la capacitación requerida. Sin embargo, en la práctica esta solución enfrenta serios problemas: por un lado, los trabajadores tienen dificultades de liquidez y problemas de acceso al mercado de capitales, y, por otro, éstos se enfrentan a la incertidumbre de recuperar su inversión. Además, en aquellos casos en que inviertan en habilidades específicas a una

determinada empresa, quedarían ellos expuestos a comportamientos oportunistas del empleador. Por estas razones, parece poco viable esperar soluciones por este camino.

La otra alternativa posible, y quizás la más promisoría para enfrentar los problemas de incentivos asociados a la capacitación, es permitir contratos de largo plazo en aquellos casos en que hay montos de recursos importantes envueltos en capacitación. En virtud de estos contratos, la empresa recuperaría su inversión a través de una negociación anticipada del perfil de salarios futuros, donde la duración del contrato y de ciertas normas básicas de desempeño, quedarían determinadas libremente por las partes, en atención a los montos de recursos comprometidos en la inversión y a las respectivas preferencias.

Soluciones de este tipo deben ser exploradas si se quiere dar un impulso definitivo a la formación de capital humano. Una propuesta de esta naturaleza, aparte de dar los incentivos correctos a las empresas, puede ser más beneficiosa para los trabajadores que otras que impliquen acceso al crédito para la capacitación, ya que en este caso, el pago de la deuda que contrae el trabajador no corre riesgo para él, desde el momento en que la empresa, por contrato, se compromete a mantenerlo empleado hasta que pague la totalidad de la deuda.

Es cierto que estas soluciones de contratos de largo plazo coartan la legítima libertad de las partes, aun cuando éstos se suscriban voluntariamente. Para introducir una cierta flexibilidad al respecto, podría establecerse una modalidad que permitiera al trabajador retirarse antes del vencimiento del contrato, pagando el valor de lo que todavía adeuda. Si por el contrario, es la empresa la que quiere poner término anticipado al contrato, por razones no imputables al trabajador, ésta lo puede hacer sin problemas renunciando simplemente a lo que se le adeuda; en el evento de que las razones sean imputables al trabajador —mal desempeño, falta de probidad, u otro— ésta tendría derecho a recuperar lo que se le adeuda si lo determinan los Tribunales.

4. INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Las últimas reformas

El mercado laboral experimentó cambios de importancia durante los años 1990 y 1991 en lo que se refiere a su marco regulatorio, aunque las reformas aprobadas fueron mucho más moderadas que las inicialmente planeadas en el proyecto de gobierno.¹⁷ Durante ese período se realizaron cambios en materia del régimen de despido e indemnizaciones, y se modificó la ley que regula las negociaciones colectivas (incluyendo el tema de la huelga) y la normativa sobre la formación de sindicatos.

¹⁷ Los problemas que se podrían haber suscitado si la propuesta inicial de reforma hubiese sido aprobada, se pueden ver en Coloma (1991).

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despido para 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 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 pasado 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.

En materia de negociación colectiva, 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.

En cuanto a la huelga, las principales reformas aprobadas en 1991 son aquellas que reestablecen 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. Si la última oferta del empleador contempla, por lo menos, el reajuste de acuerdo a IPC de las condiciones pactadas en el contrato previo, ésta podrá reemplazar a los huelguistas desde el primer día; si no es así, la posibilidad de contratar reemplazantes surge sólo después de enterados 15 días de huelga. También es importante destacar que la nueva ley hace más accesible el reintegro individual de los huelguistas en relación a la anterior, ya que permite el reintegro a partir del decimoquinto día de huelga, cuando concurren los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, y a partir del trigésimo, sin condiciones. Con la normativa anterior, el reintegro individual sólo podía producirse luego de 30 días de huelga.

En cuanto a la afiliación sindical, se introdujeron modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas y se mantuvo la estructura en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria.

En relación a estas reformas se pueden hacer las siguientes consideraciones (Coloma y Alegría, 1993; Coloma y Fernández, 1993):

- El mayor costo de despido aumenta los costos de rotación del trabajo y se constituyen en rentas que pueden ser parcialmente apropiadas por los trabajadores en sus procesos de negociación, por lo que las reformas en el campo de los despidos e indemnizaciones debieran traducirse en un mayor poder negociador de aquellos trabajadores ocupados en el sector formal de la economía.¹⁸

¹⁸ En Coloma y Fernández (1993) se puede ver el vínculo entre poder negociador y costo de despido y el efecto de las indemnizaciones.

- Es difícil predecir la estructura de negociación que predominará a futuro, bajo un escenario en que la negociación multiempresa requiere del consentimiento de ambas partes. En países como EE.UU., donde éstas pueden optar libremente por el ámbito de negociación, se dan ambos tipos, aunque la mayoría de ellas es a nivel de empresa. Una de las razones que explica este fenómeno¹⁹ es que para la empresa es prioritario reducir el riesgo de perder mercado a costa de los competidores, lo que podría ocurrir en el corto plazo durante una huelga en la cual los consumidores puedan sustituir su producto y, en el largo plazo, como consecuencia de que otras hayan logrado mejores acuerdos y tengan menores costos laborales. De esta manera, el empresario puede encontrarse ante una disyuntiva. La negociación a nivel de empresa le otorga suficiente flexibilidad para diseñar la estrategia que más se acomoda a sus necesidades particulares, pero en industrias en que la competencia es fuerte, un acuerdo general que establezca costos laborales comunes le otorga más seguridad. Otras razones que podrían justificar el por qué las partes pueden preferir a veces negociaciones multiempresas son: la posibilidad que éstas ofrecen para organizar comportamientos oligopólicos y la existencia de eventuales economías de escala en la negociación de acuerdos laborales. La evidencia en EE.UU. indica que la negociación multiempresa es más frecuente en industrias que compiten a nivel regional, donde generalmente coexisten empresas de tamaño pequeño y mediano (construcción, hoteles y restaurantes, cadenas de supermercados, etc.) y existe una única unión sindical que agrupa a los trabajadores.²⁰ En aquellos sectores donde hay empresas con considerable poder de mercado, éstas no se caracterizan por negociaciones multiempresas.

En cuanto a los efectos económicos de distintas estructuras de negociación —por empresa o por rama de actividad—, la evidencia de los países desarrollados muestra que las tasas de crecimiento de las economías no dependerían mayormente de ellas, y sugiere que la discusión sobre el ámbito de negociación no es diferente a la de mayores salarios reales y menor empleo o viceversa (Freeman, 1988). Sin embargo, no debe perderse de vista que estos antecedentes son para países desarrollados donde las negociaciones, al nivel que sean, son bastante más tecnificadas que en los subdesarrollados o en vías de desarrollo, lo que puede establecer una diferencia significativa en lo que se refiere a las tasas de crecimiento de los países que adoptan distintos

¹⁹ La discusión que sigue se extracta de Coloma (1991).

²⁰ Cuando existe una gran unión sindical a la cual se encuentran afiliados los trabajadores de una industria, sería razonable esperar una alta correlación en los resultados de las negociaciones, aun cuando éstas sean realizadas a nivel de la empresa. En estas circunstancias, una negociación multiempresa mejora el poder negociador de los empleadores, ya que permite organizarlos frente a la unión sindical.

esquemas de negociación. Sindicatos poderosos que negocien por rama de actividad, en países en que parte importante de sus habitantes no satisface adecuadamente sus necesidades básicas, podrían enfrentar las negociaciones salariales como una instancia de redistribución de ingresos, desvinculada de la evolución efectiva de la productividad, causando serios daños en el desarrollo de la empresa privada y, por lo tanto, en la capacidad de crecimiento del país. En razón a estas aprensiones y consciente de la posibilidad que la negociación multiempresa ofrece para organizar comportamientos oligopólicos, estimo conveniente que en países como el nuestro las negociaciones se canalicen a nivel de empresa, estructura de negociación que es más compatible con una mayor generación de empleo. La negociación a nivel de empresa estaba asegurada bajo la legislación anterior y bajo la nueva depende de la voluntad de las partes; el que dependa de la voluntad de ambas y no sólo de la de los trabajadores, como planteaba inicialmente para las empresas de menos de 50 personas el programa de gobierno del Presidente Aylwin, baja el tono de muchas de las aprensiones que se pudieran tener a este respecto.

- Al considerar conjuntamente las normas contempladas en la nueva ley sobre duración máxima de la huelga, reemplazo temporal y reintegro individual de los huelguistas y compararlas con las vigentes hasta 1991, pueden encontrarse efectos contrapuestos sobre el poder de negociación que la institución de la huelga otorga a los sindicatos, aunque son de mayor «peso» aquellas que tienden a mejorar el poder negociador de los trabajadores. Por una parte, la menor facilidad para llevar a cabo el reemplazo temporal de los huelguistas y la inexistencia de un límite máximo a la duración del paro, elevan potencialmente el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga. Por lo tanto, el empresario estará dispuesto a aceptar salarios más altos con el fin de no sufrir el perjuicio económico de una eventual huelga, lo que —dada la amenaza de huelga—²¹ posibilitaría que la negociación colectiva arrojase un resultado más favorable para los trabajadores. Por otro lado, las normas establecidas para el reintegro individual de los huelguistas reducen el grado de credibilidad de la amenaza de huelga, al ser más factible el descuelgue del movimiento a medida que se desarrolla el conflicto, por lo que las peticiones de los sindicatos deberían tender a moderarse al percibir los líderes sindicales la menor fuerza que tendrá una eventual huelga. Sin embargo, esto último debe mirarse en forma conjunta con las perspectivas de financiamiento del movimiento sindical y consecuentemente de los

²¹ Para una discusión sistematizada sobre los efectos económicos de la regulación de la huelga, véase Alegría y Coloma (1992).

eventuales huelguistas; esta menor credibilidad de la amenaza de huelga puede ser contrarrestada mediante un mayor financiamiento de los huelguistas, lo que en la práctica podría ocurrir en atención a la nueva disposición que establece una cotización sindical obligatoria de un 75% de la cuota normal a aquellos trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios obtenidos por un sindicato al cabo de una negociación colectiva.²²

En términos generales, se puede esperar que las modificaciones introducidas a la legislación en materia del derecho de huelga tiendan a fortalecer la posición negociadora de los trabajadores, aunque la relevancia de cada uno de los efectos mencionados dependerá de la realidad que enfrente cada sindicato —o grupo negociador— al momento de plantear su petición. Así, por ejemplo, un sindicato que cuenta con un elevado nivel de financiamiento de los eventuales huelguistas (es decir, el sindicato se encuentra en una situación en que la restricción de credibilidad es satisfecha en forma holgada y sólo está limitado por la condición de aceptabilidad) verá incrementado su poder negociador, ya que su fortaleza financiera le permitirá mantener la credibilidad de la amenaza, y se beneficiará así de la mayor disposición del empresario para acceder a sus demandas. En el caso de un sindicato que no cuenta con un adecuado nivel de financiamiento —es decir, el sindicato es limitado en sus peticiones por la restricción de credibilidad—, la situación será la opuesta, ya que la eventual menor credibilidad no podrá ser contrarrestada y, por lo tanto, se debilitará su posición negociadora, aun cuando exista una disposición a pagar salarios más elevados de parte del empresario al haber aumentado el salario aceptable.

- El efecto final que tendrán las normas comentadas en el proceso de negociación colectiva de cada empresa dependerá de una multiplicidad de factores que están implícitos en lo que corresponde a las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la firma, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despidos e indemnizaciones, etc. Así, por ejemplo, las normas sobre reemplazo temporal tendrán una menor relevancia en aquellas empresas que requieren de mano de obra altamente especializada y las normas sobre reintegro individual probablemente tendrán poca importancia en sindicatos con un alto grado de obediencia de la base sindical hacia sus dirigentes.

²² La relación entre financiamiento sindical y la credibilidad de la amenaza de huelga, se puede ver en Alegria y Coloma (1992).

Como se aprecia en esta breve discusión de las diversas reformas, la naturaleza de los cambios realizados permite predecir que los trabajadores ocupados en el sector formal de la economía verán aumentado su poder negociador para obtener mejores salarios. La consecuencia directa de esto debiera ser un aumento en el valor presente de los costos laborales, lo que, *ceteris paribus* el resto de las variables que determinen el nivel de empleo, debiera traducirse en una menor generación de empleo futuro en el sector formal de la economía. Sin embargo, podría discutirse que el *ceteris paribus* no se mantuvo con las reformas. Estas pueden haber sido determinantes en la generación de un clima de mayor estabilidad, más favorable a la inversión; no puede desconocerse que estas reformas son —en términos generales— moderadas y razonables, y pueden haber hecho un aporte importante para despejar las dudas y las aprensiones que existían en el campo laboral al momento de asumir el gobierno del Presidente Aylwin.

Si bien hay aspectos de ellas que puedan ser discutibles, no parece oportuno impulsar nuevos cambios en las materias que fueron objeto principal de las mencionadas reformas. En todo caso, en la discusión sobre la institucionalidad laboral es muy importante tener presente que 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, por lo que cualquier retroceso que hubiera en el actual grado de flexibilidad debiera ser juzgado como inconveniente y anacrónico. En un mundo donde los distintos países hacen esfuerzos por flexibilizar y liberalizar sus mercados laborales, sería una muy mala «señal» moverse en la dirección contraria.

Los temas aún pendientes son precisamente una mayor flexibilidad en los contratos laborales y el seguro de desempleo.

Flexibilidad en los contratos laborales

Habría que avanzar, entre otras cosas, en la flexibilización legal de la duración de las jornadas laborales. Reformas en este campo permitirían que las empresas pudieran ajustarse mejor a sus necesidades de empleo, obteniendo claras ventajas de eficiencia por una mejor utilización de recursos y de la capacidad instalada, sobre todo en aquellas actividades con marcada estacionalidad durante el año.²³ A su vez, los trabajadores podrían beneficiarse

²³ Muchas empresas se ven imposibilitadas de trabajar todos los días de la semana en épocas de «peak», porque cumplir con las disposiciones legales en cuanto a duración y distribución de la jornada laboral semanal implicaría organizar un cuarto turno, lo que tiene grandes costos, sobre todo cuando la necesidad es estacional.

por la suscripción de contratos más flexibles que les permitan distribuir su esfuerzo a través del año, trabajando con más intensidad en determinadas épocas y menos en otras. Todo esto, como ya se ha dicho, contribuye a hacer menos restrictivas las limitaciones que el crecimiento de la mano de obra pudiera significar a futuro en las posibilidades de crecimiento del país.

A modo de ejemplo, la ley establece una duración máxima de 48 horas a la jornada de trabajo semanal, la que no puede cumplirse en menos de 5 días ni en más de 6, situación que establece rigideces tanto a las empresas como a los trabajadores. Es interesante notar que aun cuando se mantuviera la idea de un límite máximo a la duración de la jornada laboral semanal, esto podría hacerse en forma bastante más lógica y eficiente si el límite se fijara en términos promedios y para períodos mayores, y se estableciera que durante un año o un trimestre la jornada de trabajo semanal promedio no puede exceder de 48 horas.

Una mayor flexibilidad del marco regulatorio ayudaría a la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo. Particularmente, los avances en materia de flexibilidad y condiciones de trabajo, podrían permitir una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y en una forma más consistente con su rol fundamental de madre y esposa. En este sentido, y acorde con los desarrollos tecnológicos modernos, sería muy interesante avanzar en el marco regulatorio, no sólo para que las mujeres tengan más facilidades para llevar a cabo trabajos part-time, sino también para que puedan desempeñar sus trabajos en el propio hogar. A modo de ejemplo, para favorecer que la mujer desarrolle trabajos en su propio hogar sería conveniente dar incentivos especiales a la modalidad de contrato a domicilio. En esta línea podría adoptarse una regulación menos estricta sobre el fuero maternal —en virtud del cual el empleador no puede poner término al contrato durante el período de embarazo y hasta un año después de expirado el descanso de maternidad— y en relación al período prenatal (6 semanas) y postnatal (12 semanas). En términos generales, parece importante reducir las cargas excesivas que significan a la contratación de mujeres la existencia de regulaciones tan estrictas en estas materias, pero en particular parece interesante reducir mayormente los períodos de fuero pre y post natales de aquellas mujeres que tienen contrato a domicilio,²⁴ para así incentivar su contratación bajo esta modalidad. Esto adquiere mayor significación, considerando que en los hogares más pobres la no participación de la mujer en la fuerza de trabajo está relacionada con su imposibilidad de dejar a alguien al cuidado de los hijos y a cargo de las tareas del hogar. De esta forma, la búsqueda de fórmulas que le permitan

²⁴ La reducción del período pre y post natal para las mujeres que trabajan en sus propios domicilios tiene además un sentido lógico, ya que se supone que, por su naturaleza, los trabajos que se realizan a domicilio son menos exigentes, no sólo en cuanto a la actividad misma que se desarrolla, sino que también en cuanto a horarios, ausencia de traslados, etc.

desarrollar trabajos en su hogar pueden jugar un papel fundamental en la batalla contra la marginación general de muchos de los hogares más pobres.

Seguro de desempleo

Este tema está de gran actualidad en Chile, pues se encuentra bajo estudio un proyecto del Gobierno que persigue cambiar el sistema imperante por uno de seguro de desempleo con características muy diferentes.

El subsidio de cesantía no ha tenido mayor importancia en Chile durante la última década.²⁵ Sus bajos montos y el reducido porcentaje que han representado las personas beneficiadas sobre el total de cesantes y de desempleados a través del tiempo sugieren que el subsidio ha cumplido un papel más cercano a lo que en otros países se llama asistencia de desempleo. Sin embargo, para juzgar con mayor propiedad el sistema hay que considerar que durante buena parte de la última década los desempleados tenían la alternativa de adscribirse a los programas especiales de empleo impulsados por el Gobierno, principalmente el PEM y el POJH hasta el año 1988, lo que era incompatible con la recepción de subsidio de cesantía. De esta forma, en la práctica ha habido distintos canales para atender la situación de los desempleados, aunque cabe reconocer que aun así los niveles de subsidio y/o otros beneficios recibidos por los desempleados han sido, en general, bajos.

Por dos motivos es importante tener en cuenta la evidencia empírica internacional. Primero porque ésta destaca los efectos nocivos que tienen los subsidios o seguros de cesantía en la duración del período de desempleo y en el tránsito hacia situaciones de desempleo temporal y, dos, porque destaca la poca incidencia de buenos subsidios de desempleo en la calidad de aquellos a los cuales finalmente acceden los que fueron beneficiarios. Esto último implica que una de las principales justificaciones teóricas de los subsidios de desempleo —la eficiencia económica— tiende a desvanecerse. Sobre esto, un reconocimiento implícito lo da la experiencia reciente de EE.UU., donde se están evaluando con creciente interés experimentos que persiguen reducir los costos de los sistemas de subsidio actuales y acelerar el período de reempleo de los desempleados que son beneficiarios.

Los sistemas de buenos subsidios de cesantía estatales en general no funcionan, porque existen grandes incentivos a defraudarlos de parte de empresarios y trabajadores.²⁶ Por mucho que se arbitren las medidas y se establezcan prerequisites para evitar filtraciones, los incentivos siguen siendo tan fuertes para las partes involucradas, que en la práctica los sistemas terminan colapsando

²⁵ Para una revisión histórica y más completa sobre el tema véase Coloma (1993b).

²⁶ En Chile, durante los últimos años, el financiamiento del sistema de subsidio de cesantía ha sido estatal, pero no han existido incentivos importantes a defraudarlo por los bajos montos de estos subsidios.

financieramente. Los sistemas de seguros netamente privados, donde lo toman sólo aquellos que lo desean, no se dan por los altos costos de verificar la ocurrencia del evento asegurado, por los problemas de selección adversa (hay asimetría de información entre las compañías de seguro y los asegurados, y están especialmente incentivados a tomar el seguro aquellos que tienen mayores probabilidades de quedar desempleados) y por problemas de riesgo de abuso (la probabilidad de quedar desempleado puede ser afectada directamente por el asegurado).

Así las cosas, las opciones que quedan son: la creación de un sistema de seguro de cesantía compulsivo, financiado tanto por empresarios y trabajadores del sector formal de la economía; uno como el propuesto preliminarmente por el gobierno de Aylwin, que en rigor no es un seguro de desempleo, sino una combinación de ahorro forzoso y de créditos para los que se sobregiren en su cuenta personal, o un sistema de seguro de cesantía como el que se propone en este trabajo, donde éste es vinculado con el régimen de indemnizaciones por despido.

La creación de un sistema de seguro de cesantía compulsivo requeriría que las cotizaciones de las distintas empresas tomen en cuenta las diferencias de riesgo de desempleo que existen en cada una de ellas y/o el sector económico (riesgo que también se determina endógenamente, por el problema de riesgo de abuso, con el tipo de sistema de seguro de cesantía).²⁷ Controlar las filtraciones del sistema y ajustar las cotizaciones de las distintas empresas y trabajadores, de acuerdo al riesgo efectivo de que se genere desempleo y al uso que se haga del sistema de seguro de cesantía, es engorroso y costoso, lo cual dificulta un funcionamiento eficiente.

En cuanto al proyecto preliminar del Gobierno, éste consta básicamente de dos partes: una que persigue proteger al trabajador despedido mientras está desempleado y otra que introduce modificaciones en el régimen de indemnizaciones por despido, reemplazando el sistema de indemnizaciones contingentes por uno a todo evento. En lo que se refiere al desempleo, el mecanismo propuesto obliga a los trabajadores a ahorrar para la contingencia de su propio desempleo a través del sistema de AFP, y además establece un sistema de créditos para aquellos que se sobregiren en su cuenta personal, lo que lo distingue de los tradicionales sistemas de seguro.

En términos generales,²⁸ se puede decir que el principal mérito del proyecto está en la preocupación evidente por poner bien los incentivos y evitar así que el sistema de seguro de desempleo sea defraudado. El mecanis-

²⁷ A modo de ejemplo se puede decir que las empresas son mucho más proclives a ajustar su personal ante caídas temporales de demanda, cuando saben que los desempleados que con esta acción generan pueden recibir un buen subsidio de cesantía, que incluso les permite una paciente espera hasta que se recupere la situación económica de la empresa. Todo este proceso puede estar previamente acordado entre empleados y empleadores.

²⁸ Los aspectos principales de este proyecto y comentarios sobre el mismo se pueden ver en Coloma (1994).

mo que se propone garantiza en buena medida lo anterior, salvo en lo referente a aquellos que se endeudan con el fondo de crédito —pues el sistema de cobro además de ser vulnerable políticamente, incentiva a incorporarse a empleos informales para evitar el pago de la deuda, lo que será especialmente pertinente para los trabajadores de edad avanzada—²⁹ y para aquellos que reciben un complemento del Estado para alcanzar el piso mínimo de beneficio de desempleo que se define. Sin embargo, los costos asociados a la solución pueden ser altos y atentatorios contra el objetivo de generar nuevos empleos en el sector formal, particularmente por el no aprovechamiento de un sistema auténtico de seguro, el más adecuado para distribuir los riesgos cuando las personas se enfrentan ante eventos probabilísticos como el desempleo; por los costos considerables que puede implicar el manejo de las cuentas individuales con todo su historial de créditos solicitados, pagados, etcétera; por los costos que podría significar para el Estado, y por no haber compensación efectiva a estos mayores costos por la vía de disminuir el monto de las indemnizaciones que finalmente la empresa debe enfrentar.

A continuación se expone la propuesta de este trabajo en relación al tema del seguro de desempleo, una consistente con el espíritu del proyecto del Gobierno, pero más barata.

5. UNA PROPUESTA DE SEGURO DE DESEMPLEO

Como punto de partida, parece razonable limitar la cobertura máxima del sistema de seguro de cesantía a un período semejante a la duración promedio de la cesantía de la economía y adecuar los montos máximos a cifras relacionadas con niveles de ingreso medios y bajos.

La idea central de la propuesta es crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las indemnizaciones por años de servicio y, la otra, con un seguro propiamente tal.³⁰ En efecto, podría implementarse un sistema en que aquellos despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir el tiempo de cesantía promedio, sean elegibles para recibir un seguro de cesantía si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permiten cubrir. A modo de ejemplo, y suponiendo una duración promedio del período de cesantía de cinco meses, aquella persona despedida que recibió cinco meses de salario como indemnización no puede participar en el siste-

²⁹ Aquellos trabajadores endeudados con el sistema, que se transformen en trabajadores independientes y que en el sistema previsional vayan a recibir la pensión mínima garantizada, también estarán en condición de defraudar el sistema.

³⁰ Para una discusión de los argumentos que hay para dar una solución conjunta al tema del seguro de cesantía y de las indemnizaciones por despido, véase Coloma (1993b). Una discusión más acabada sobre el tema de las indemnizaciones se puede ver en Coloma (1990) y Coloma y Fernández (1993).

ma,³¹ porque se supone que con lo recibido es capaz de financiar su eventual período de desempleo, el que por cierto puede ser menor o mayor a la duración de la cesantía promedio. Aquella persona que recibió tres meses de salario como indemnización sólo podrá participar si su período de desempleo efectivo es superior a tres meses, caso en el cual recibirá el subsidio mensual a partir del cuarto mes. Este eventual apoyo del fondo de seguro de cesantía estaría limitado en el tiempo y se aplicaría sólo hasta que el desempleado llegase al tiempo de duración promedio del período de cesantía de la economía tomado como referencia (en este ejemplo, hasta los cinco meses), ya que éste es el período con el cual el sistema se compromete. La idea es conceder subsidios de cesantía que representen cada vez un menor porcentaje del salario, para ir eliminando los incentivos a mantenerse desempleado. Además, este sistema debería reservarse a aquellas personas con niveles de ingreso medios o bajos.³²

Un sistema de esta naturaleza inhibiría, parcialmente, los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema de subsidio netamente estatal o privado. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir —las indemnizaciones—, lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdirse. Por su parte, el trabajador despedido —y eventual cesante— tendría en un primer momento un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de seguro de cesantía. El trabajador sabe que no recibirá ningún subsidio hasta que se cumpla el período de desempleo que se supone financiado por las indemnizaciones, y siempre y cuando este período sea inferior al de la duración de la cesantía promedio, todo lo cual lo incentiva a encontrar empleo lo antes posible. Para aquellos trabajadores que efectivamente llegan a un período de desempleo que los hace beneficiarios del subsidio, el que éste sea decreciente hasta el período de duración máximo del

³¹ Hoy en día el régimen de indemnizaciones por despido establece que ante un despido por necesidades de la empresa, ésta debe indemnizar al trabajador a razón de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario. Además, existen unos recargos a la indemnización por año de servicio, cuando la causal de necesidades de la empresa está mal invocada.

³² Tal vez la razón última para tener un seguro de desempleo sea contrarrestar la imprevisión, o hacer internalizar a los trabajadores los costos que podrían acarrear a sus familias, parientes, amigos y finalmente al Estado en el evento de quedar desempleados. Estas externalidades y los efectos de la imprevisión son mucho menores en la medida que las personas reciban ingresos altos, porque en ese caso es muy probable que ellas tengan margen para ajustarse a eventos de desempleo a través de la disminución de su nivel de gasto y de la venta de activos. Luego, de aquí surgiría la recomendación de establecer un régimen de seguro de desempleo sólo para aquellos de ingresos medios y bajos.

beneficio contribuye también a que sea menos atractivo mantenerse desempleado.

El sistema generaría otros efectos colaterales, como por ejemplo, incentivar a un cumplimiento más estricto de la normativa sobre indemnizaciones por despido y disminuir los costos de control de la entrada al sistema, desde el momento que la recepción del pago de indemnizaciones de parte del trabajador y eventual desempleado constituye la puerta de entrada al sistema de seguro de cesantía.³³ Como ya se destacó, para recibir indemnizaciones legales se requiere haber sido despedido por necesidades de la empresa, es decir, no las recibe aquel que se retira voluntariamente o aquel que es sorprendido en incumplimiento grave de sus funciones.

Los costos de la propuesta

El costo del sistema de seguro de cesantía planteado dependería de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar:

- Correspondencia entre duración de los períodos de empleo y desempleo de una persona. Aquellas personas con períodos de empleo mayor o igual a cinco años y que son despedidas con pago de indemnización, no recibirían subsidio alguno; en cambio, aquellos con corta duración de los empleos y que son despedidos con la indemnización correspondiente serán potencialmente los que mayor uso hagan del sistema. En el grupo de menor duración de los empleos se encuentran tradicionalmente los más jóvenes, aunque estos se caracterizan también por tener una duración del desempleo inferior a la promedio.³⁴
- Duración promedio del período de cesantía tomado como referencia. Esta varía a través del tiempo y es menor cuando las condiciones de la economía son buenas. En Chile, la duración promedio del desempleo fue cercana a las 16 semanas en 1992 y de 15 semanas durante 1993, para una muestra que incluye a los cesantes y a los que buscan trabajo por primera vez. Para años anteriores, la duración promedio del desempleo no fue calculada en términos exactos por el INE, pero haciendo supuestos razonables se puede inferir que ésta ha ido disminuyendo ostensiblemente a partir del año 1983 y que en promedio sería algo menor a los cinco meses para el período 1982-1993.

³³ Habría que tener presente, eso sí, que podrían haber incentivos a subdeclarar el monto de las indemnizaciones, como una forma de aumentar el período en que el despedido sea potencialmente elegible para participar en el sistema de seguro, lo cual haría necesarios algunos chequeos de la relación antigüedad en el empleo e indemnizaciones recibidas.

³⁴ Esto último se observa para 1992 y 1993, que son los años en que el INE ha calculado la información con exactitud.

- Monto del subsidio máximo a financiar y porcentaje del salario que se va a cubrir en cada mes, porcentaje que aquí se ha sugerido que sea decreciente.

Aparte de estos factores puntuales que se distinguen, es preciso notar que no es fácil predecir el número de beneficiarios potenciales del sistema, ya que éste se determina endógenamente de acuerdo a la reacción de los desempleados a la estructura de incentivos. En un primer momento, frente a la carencia del subsidio por un cierto período, los incentivos apuntan a conseguir rápidamente un empleo, pero si el episodio de desempleo se extiende hasta que comienza a ser cubierto por el régimen de subsidio, sus incentivos pasan a estar crucialmente determinados por la estructura decreciente definida para el subsidio. En todo caso, como punto de referencia inicial se puede hacer un cálculo simple y que sobreestima el número de potenciales beneficiarios que tendría el sistema. Estos deberían cumplir una serie de requisitos: estar cesantes, haber sido despedidos del sector formal de la economía con indemnización (los que se retiran voluntariamente no califican), no haber recibido una indemnización por despido que le permita financiar el período completo de duración promedio de la cesantía que se considera de cinco meses, y estar desempleado durante el período que media entre aquel que se supone financiado por las indemnizaciones recibidas y el de la duración promedio de la cesantía tomado como referencia.

Si se considera una fuerza de trabajo de 5.112.400 —la de 1993—, una tasa de cesantía de 5,8% —promedio durante el período 1986-1993—, 65% de cesantes que son despedidos —que fue el promedio durante el período 1986-1993—; 42,6% de cesantes que busca empleo entre 2 y 5 meses —que es el porcentaje de desocupados que en 1993 busca empleo entre 5 y 23 semanas—, y si se supone que el 80% de los cesantes proviene del sector formal (según la encuesta Casen 90 el empleo informal alcanzaría al 20,4% de la fuerza de trabajo), se llegaría a que —como promedio mensual— 65.685 cesantes serían beneficiarios del sistema. Este número sobreestima el número de potenciales beneficiarios, porque supone que todos los despedidos han recibido sólo un mes de indemnizaciones, es decir, desconoce que hay cesantes que no serán beneficiarios por haber recibido una indemnización por despido que les permite financiar el período completo de duración promedio de la cesantía de la economía y no considera que hay otros que serán despedidos con más de un mes de indemnizaciones. También hay una importante sobreestimación al no excluirse a los trabajadores de ingresos altos y al no separarse de la fuerza de trabajo a aquellas personas del sector formal que no trabajan bajo una relación de dependencia.

Otras consideraciones

Para combatir los incentivos que pudieran tener los beneficiarios o potenciales beneficiarios para defraudar el sistema incorporándose a empleos

del sector informal, o simplemente rechazando ofertas de trabajo convenientes del sector formal, habría que establecer que el subsidio de cesantía sea condicional a que el desempleado haya realizado esfuerzos genuinos de búsqueda de trabajo y esté efectivamente dispuesto a trabajar, para lo cual se exigiría la inscripción en una agencia de empleo que sería creada para ese efecto. De esta forma, el rechazo de ofertas de trabajo razonables, cuando exceden un cierto número, provoca su descalificación como beneficiario del subsidio, o como potencial beneficiario si es que esto ocurre durante el período que se supone financiado por las indemnizaciones recibidas.

El financiamiento del Fondo de Seguro de Cesantía debiera hacerse mediante el cobro de cotizaciones compulsivas a empleadores y trabajadores de los sectores cubiertos por el sistema.³⁵ El monto de ellas debe determinarse en función de los costos esperados, y además diferir entre sectores económicos y por grupos de edad y sexo, como una forma de reconocer las distintas probabilidades objetivas de generar desempleo.³⁶ Para evitar un alza relativa en las cotizaciones asociadas a los más jóvenes —y no inhibir su contratación— como consecuencia de las mayores probabilidades que tienen de quedar desempleados, podría rebajarse para este grupo el tope máximo de tiempo de cobertura con el cual el sistema de seguro de cesantía se compromete.

Como una forma de contrarrestar los efectos nocivos en el empleo que pudiera provocar esta cotización adicional sería conveniente rebajar el tope máximo actual para el monto de las indemnizaciones. El sistema vigente establece indemnizaciones de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario; si se rebajara este tope a siete meses (cifra que permitiría cubrir en exceso la duración de un período de cesantía promedio),³⁷ se produciría una disminución en el valor presente de los costos laborales, con lo cual se podría compensar, parcial o totalmente,³⁸ el costo de las

³⁵ Cabe señalar que la validez de las aprensiones anteriormente planteadas en contra de un sistema de seguro compulsivo es bastante menor cuando se reconoce que el sistema está complementado por un régimen de indemnizaciones que disciplina las acciones y que actúa como un deducible al régimen de seguro, y cuando se considera que los beneficios del seguro se reciben por un período moderado y cuyos montos son decrecientes en el tiempo.

³⁶ Se podría sugerir tentativamente que el manejo de este sistema de seguro compulsivo se hiciera mediante un sistema de licitaciones públicas que especificara claramente el tipo de servicio a otorgar por las empresas aseguradoras privadas. Estas licitaciones podrían hacerse cada cierto período de tiempo y separar por región, sector económico, etc.

³⁷ Se sugiere una reducción del tope máximo a siete meses de salario, porque se reconocen las dificultades políticas de reducciones mayores; si se respetara la filosofía básica de un régimen de indemnizaciones, el tope máximo debiera guardar relación con la duración promedio del período de cesantía del sector formal de la economía, el que claramente es inferior a los siete meses.

³⁸ El que se compense total o parcialmente dependerá de una multiplicidad de factores: número de beneficiarios que el sistema vaya a tener, duración promedio del período de cesantía tomado como referencia, montos máximos del subsidio a financiar, ahorro de costos por menor tope de las indemnizaciones, etc.

cotizaciones adicionales requeridas para financiar el Fondo de Seguro de Cesantía.

Un aspecto a considerar es el de aquellos que llevan trabajando en un mismo empleo un período tal que, en caso de ser despedidos, recibirían indemnizaciones que cubrirían el período promedio de cesantía que se toma como referencia, por lo que no podrían ser beneficiarios del sistema de seguro. En este caso se daría la paradoja de que la empresa y esos trabajadores estarían cotizando por un servicio que aquellos nunca recibirán. Una solución estaría en eximir del pago de las cotizaciones al Fondo de Seguro de Cesantía a los trabajadores que se encuentren en esta situación, lo que de paso está dando un incentivo marginal hacia una mayor duración de las relaciones de trabajo.

Finalmente, cabe señalar que para aquellos despedidos de empleos formales, pero cuyo período de desempleo efectivo excede al considerado como máximo para efectos del sistema, habría que pensar en una solución al estilo de una asistencia de desempleo, cuyos montos fueran francamente inferiores a los que se perciben como beneficiarios del sistema de seguro de cesantía.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El mercado laboral chileno ha tenido una evolución muy positiva durante los últimos años y prueba incontrastable de ello son las bajas tasas de desempleo, las altas tasas de crecimiento de los niveles de empleo y el crecimiento significativo de los salarios reales. El futuro se presenta promisorio, ya que en el ámbito económico se espera estabilidad en las reglas del juego y no se anticipan mayores cambios en la legislación laboral. En este sentido, mucha de la presión que existía ha sido atenuada con las reformas moderadas realizadas durante el período 1990-1991.

La mantención de los buenos resultados de crecimiento económico y del empleo podría depender, en lo que al mercado laboral se refiere, de lo que ocurra a futuro con la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. Como se señala en la primera sección, si el aumento espectacular de la fuerza de trabajo que se ha venido manifestando a partir del cuarto trimestre de 1992 se mantuviera — lo que es improbable, pero posible —, el mercado laboral, en términos agregados, no se constituiría en un cuello de botella para el crecimiento económico y el nivel de empleo podría seguir aumentando a las altas tasas de los últimos años. En cambio, si la fuerza de trabajo creciera a tasas menores —por ejemplo, 2,5%— el crecimiento del empleo no podría exceder persistentemente dicha tasa y la tasa de crecimiento del producto —según escenarios de Larraín y Rosende, en este volumen— difícilmente podría superar el 7%.

Los temas y las prioridades del futuro en el campo de la política laboral se vislumbran diferentes a los tradicionales. Actualmente las preocupaciones principales parecen estar en la calidad de los empleos, el cómo au-

mentar la productividad de la mano de obra, la integración laboral de los grupos sociales más marginados, la implementación de un sistema de seguro de desempleo y la introducción de una mayor flexibilización de los contratos laborales.

En la sección referida al desempleo juvenil, se distingue a los de extrema pobreza como el grupo prioritario para efectos de política. La solución hay que buscarla a través de mecanismos que mejoren el acceso de éstos a ocupaciones estables. En esta línea es fundamental aumentar el capital humano de los jóvenes y contrarrestar las condiciones de marginación general que viven los sectores de extrema pobreza respecto de las oportunidades de empleo. Por capital humano hay que entender no sólo lo referido a la calidad de la educación y la capacitación, sino también la experiencia en el trabajo, los hábitos laborales y otros aspectos que influyen sobre la productividad. En toda esta tarea, se reconoce el papel importante que puede tener el recientemente impulsado Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes.

Respecto de la necesidad de aumentar la productividad de la mano de obra, como única forma de lograr un aumento sostenido en el bienestar del grueso de la población, la inversión en educación y en capacitación juega un papel fundamental. Las deficiencias en la educación y las profundas reformas a impulsar en ese campo son tema de otro capítulo de este libro, por lo que aquí sólo se hace referencia a la capacitación. Sin embargo, hay que tener presente que en una coyuntura como la actual, en que hay un diagnóstico bastante generalizado en cuanto a los atrasos en educación, el desafío inmediato de mejorar la productividad depende crucialmente de lo que se haga en materia de capacitación.

La propuesta sobre capacitación plantea focalizar el grueso de los recursos fiscales en los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y que experimenten problemas de empleo. Queda por definir el monto de recursos fiscales, los cuales claramente debieran ser superiores a los actuales. Como sugerencia puntual, que tiene como antecedente el gran retraso que existe en materias educacionales, sería importante facilitar el traspaso de jóvenes en edad escolar pertenecientes a los hogares de menores ingresos a programas destinados a capacitar para el trabajo.

Tal vez la deficiencia más marcada de la educación actual es que no enseña a pensar a los jóvenes, de ahí que los programas de capacitación debieran enfocarse a corregir al menos parcialmente la deficiencia aludida.

Otro aspecto central de la propuesta está en el diseño de mecanismos que estimulen al sector privado para capacitar directamente, incentivando contratos de largo plazo en aquellos casos de capacitación en que hay importantes montos de recursos envueltos. En virtud de estos contratos, la empresa recuperaría su inversión a través de una negociación anticipada del perfil de salarios futuros, donde la duración del contrato y ciertas normas básicas de desempeño quedarían determinadas libremente por las partes. Una propuesta de esta naturaleza, además de dar los incentivos correctos a las empresas, puede ser más

beneficiosa para los trabajadores que otras que se concentren en dar accesibilidad al crédito para la capacitación, ya que en este caso el pago de la deuda que contrae el trabajador no corre riesgo para él, desde el momento que la empresa, en virtud del contrato, está comprometida a contratarlo hasta que pague la totalidad de la deuda. La idea sería complementar estos contratos de largo plazo con una modalidad que permitiera al trabajador retirarse antes del vencimiento del contrato pagando el valor de lo que todavía adeuda y a la empresa poner término anticipado al contrato —por razones no imputables al trabajador— renunciando simplemente a lo que se le adeuda.

Los programas de capacitación tradicionales manejados vía Sence quedarían un tanto desperfilados bajo la nueva propuesta. Estos debieran ser reformulados, ya que las oportunidades de capacitación que brindan no son debidamente aprovechadas por las empresas y porque los grupos de trabajadores menos calificados son precisamente los menos beneficiados con el sistema.

En relación al tema de la Institucionalidad Laboral, no parece oportuno —en aras de un clima de estabilidad— impulsar nuevos cambios en las materias que ya fueron objeto de reformas durante el período 1990-1991, esto es, en el terreno de la negociación colectiva, huelga, despido e indemnizaciones (salvo, si se vincula el tema del seguro de desempleo con el de las indemnizaciones) y formación de sindicatos. En todo caso, es muy importante tener presente que la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas ágiles de parte de las empresas, por lo que cualquier retroceso que hubiera en el actual grado de flexibilidad debiera ser juzgado como inconveniente y anacrónico.

Donde sí hay temas pendientes es en el campo de la flexibilidad de los contratos laborales y en el del seguro de desempleo. Una mayor flexibilidad podría lograrse, entre otras cosas, a través de una relajación legal de la duración de las jornadas laborales. Reformas en este campo permitirían que las empresas pudieran ajustarse mejor hacia sus verdaderas necesidades de empleo y podrían tener claras ventajas de eficiencia. Los trabajadores podrían, a su vez, beneficiarse por la suscripción de contratos más flexibles que les permitan distribuir su esfuerzo a través del año. Una mayor flexibilidad del marco regulatorio podría permitir también la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo. Especial interés despierta el permitir una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo de una forma más consistente con su rol fundamental de madre y esposa. En este sentido, sería muy interesante incentivar la modalidad de contratos a domicilio, haciendo menos estricta la regulación que se refiere al fuero maternal, y a los períodos pre y post natales. Esto último podría jugar, además, un papel muy importante en la batalla contra la pobreza, considerando que en los sectores más marginados la no participación de la mujer en la fuerza de trabajo está relacionada con su imposibilidad de dejar a alguien al cuidado de los hijos y a cargo de las tareas del hogar.

Finalmente, en cuanto al tema del seguro de desempleo, se propone crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las

indemnizaciones por años de servicio y, otra parte, con un seguro de cesantía propiamente tal. La idea, en términos resumidos, es implementar un sistema (reservado para personas de ingresos medios y bajos) en que aquellos trabajadores despedidos, cuya indemnización no alcance para cubrir el tiempo de duración promedio de la cesantía tomado como referencia (cinco meses), sean elegibles para recibir los beneficios de un seguro de cesantía, si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permiten cubrir. Este eventual apoyo del fondo de seguro de cesantía estaría limitado en el tiempo y sólo se aplicaría hasta que el desempleado llegase al tiempo de duración promedio del período de cesantía de la economía tomado como referencia, ya que éste es el período con el cual el sistema se compromete. La propuesta contempla conceder beneficios de cesantía de montos decrecientes, para ir eliminando los incentivos a mantenerse en una situación de desempleo.

Un sistema de esta naturaleza inhibiría, parcialmente, los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema de subsidio netamente estatal o privado. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir (las indemnizaciones), lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdir. El trabajador despedido y eventual cesante tendría, por su parte, en un primer momento, un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de seguro de cesantía.

Referencias bibliográficas

- Alegría, A. y F. Coloma, «Huelga: Enfoques teóricos, análisis del caso chileno y evidencia internacional», *Cuadernos de Economía*, 86, abril 1992.
Boletín Sence, N° 5, septiembre 1993.
- Butelman, A. y P. Romaguera, «Educación media general versus técnica: Retorno económico y deserción», mimeo, enero 1994.
- Coeymans, J. E., «Proyecto sobre productividad en la economía chilena», exposición realizada en el CEP, 1992.
- Coloma, F. «Reflexiones en torno al tema de las indemnizaciones», *Puntos de Referencia*, CEP, agosto 1990.
- _____, «Efectos económicos de las reformas laborales», *Revista Administración y Economía UC*, 4, verano 1991.
- _____, «Mercado laboral: Reflexiones sobre su evolución reciente», *Serie Documentos de Trabajo*, 197, CEP, junio 1993a.
- _____, «Subsidio de cesantía: Antecedentes y propuesta», *Documento de Trabajo*, 159, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993b.
- _____, «Comentarios al proyecto de seguro de desempleo», *Puntos de Referencia*, 135, CEP, marzo 1994.

- _____ y A. Alegría, «Negociación colectiva y huelga», Pontificia Universidad Católica de Chile. Convenio USAID, 1993.
- _____ y V. Fernández, «Los costos de despido: El efecto de las indemnizaciones por años de servicio», *Cuadernos de Economía*, 89, abril 1993.
- Cortázar, R., *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ed. Dolmen 1993.
- Echeverría, C., «El Estado y la capacitación en Chile», *Apuntes Cieplan*, 85, diciembre 1989.
- Freeman, R., «Labour Market Institutions and Economic Performance», *Economic Policy*, abril 1988.
- Heckman, J., «Assessing Clinton's Program on Job Training, Workfare, and Education in the Workplace», *Working Paper*, 4428, NBER, agosto 1993.
- Herrera, L. O., «Una propuesta para el desempleo juvenil en sectores de extrema pobreza», mimeo 1990.
- INE y Celade, «Chile: Proyecciones y estimaciones de población por sexo y edad», 1991.
- Killingsworth, M. y J. Heckman, «Female Labor Supply: A Survey», *Handbook of Labor Economics*, 1986.
- Mideplan, «Participación laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo», basado en Encuesta Casen, *Documentos Sociales*, 1993.
- Pardo, L., «Una Interpretación de la evidencia en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo: Gran Santiago 1957-1987», XIV Encuentro Anual de Economistas de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1988.
- _____ y I. Irrarázaval, «Factores determinantes en los niveles de educación formal de los jóvenes: Alcances y significados en el mercado del trabajo», *Estudios de Economía*, 2, vol 17, Universidad de Chile, 1990.
- Romaguera, P., «¿Mercado de trabajo en transición?», *Perspectivas Cieplan*, 10, año 1, diciembre 1992.
- Sepúlveda, C., «Desempleo en los jóvenes: Una visión de largo plazo, Gran Santiago 1970 y 1980», Tesis de Grado, Universidad de Chile, 1984.
- Torche, A. y G. Wagner, «Seguridad social: Venta atada, asignación de recursos y gasto fiscal», *Documento de Trabajo*, 138, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, diciembre 1991. ●

LUIS HERNAN PAUL F.

Ingeniero Civil, P. Universidad Católica de Chile. Master en Administración de Empresas, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Profesor de la Escuela de Administración, PUC. Socio de Fontaine y Paul Consultores Asociados S. A. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

LOS GRANDES DESAFIOS EMPRESARIALES

E

1. ANTECEDENTES GENERALES

El proceso de globalización de las economías en el mundo ha generado un creciente interés por determinar cuáles son los factores que hacen que un país sea competitivo a nivel internacional, entendiéndose como tal la capacidad que tiene para producir y comercializar sus bienes y servicios en el mercado mundial, y así incrementar el estándar de vida de sus habitantes.

Ser competitivo como nación significa ser capaz de emplear los recursos, en especial la fuerza de trabajo, para incrementar el nivel de ingresos reales a través de la especialización y el comercio a nivel internacional.

Si bien han surgido múltiples explicaciones para responder la interrogante de por qué un país es más o menos competitivo, el problema es que, en general, éstas sólo resultan válidas para situaciones particulares y no existe una teoría que sea aceptada en términos amplios.

Tradicionalmente se ha visto la competitividad como un fenómeno básicamente de orden macroeconómico, que se relaciona principalmente con la existencia de un tipo de cambio razonablemente alto y una tasa de interés baja. Pero hay países, como Alemania, Japón y Suiza, que son competitivos y han visto apreciarse sus monedas a nivel internacional, o bien, como Italia y Corea que tienen altas tasas de interés. También se ha sugerido que la competitividad requiere de la disponibilidad de mano de obra de bajo costo, sin embargo, hay algunas naciones como Alemania y Suiza que son exitosas a pesar de tener un alto costo laboral.

Hace no mucho tiempo se oía decir que los países más prósperos eran aquellos que disponían de mayores recursos naturales. Pero basta mirar los casos de Alemania, Japón, Italia y Corea, entre otros, para rechazar tal hipótesis.

Asimismo, se argumentó que la competitividad estaba fuertemente influida por la política industrial que puede desarrollar el Estado, incluso sugiriéndose que los países debían seleccionar sectores económicos y entregar a las empresas de estos sectores protección (vía subsidios, barreras de comercio, regulación especial, etc.) para hacerlas competitivas en el largo plazo. Pero, los resultados obtenidos con este tipo de políticas en algunos casos han sido desastrosos y en otros positivos, por lo que no pareciera ser éste un factor determinante.

Más recientemente, Porter (1990) ha dado fuerza a la idea de que la prosperidad no se hereda sino que se crea, y que la competitividad de un país depende de la capacidad de innovar y mejorar que tiene su industria, lo cual indica que la competitividad es un factor dinámico. Para ello, se ha planteado que es importante que haya competidores, proveedores y clientes exigentes y que exista en el país un ambiente dinámico, desafiante y que invite a las empresas a mirar hacia adelante.

Toda esta discusión sobre la competitividad ha despertado un gran interés en el extranjero, no sólo a nivel de las empresas sino que también al de los gobiernos y las instituciones que analizan temas de importancia pública. Producto de ello, se han realizado en Estados Unidos, Europa y Asia diversos estudios sobre el tema.

En Chile, la discusión sobre la competitividad se ha relacionado casi exclusivamente con el nivel del tipo de cambio real. En efecto, hay que recordar que en la década de los '80 (a partir de 1982) el tipo de cambio real experimentó un alza muy significativa, con lo cual hubo muchos productos que se hicieron competitivos a nivel internacional. Posteriormente, en lo que llevamos de la década de los '90, el tipo de cambio real ha caído más de un 20% y, consecuentemente, los márgenes se han estrechado en forma violenta, al extremo de tornarse negativos en algunos sectores.

Sin embargo, a excepción del Informe Mundial de Competitividad¹ en el cual Chile ocupa la quinta posición entre los países de reciente industrialización y el lugar 22 a nivel mundial, no se han llevado a cabo en nuestro país estudios que aborden el tema de la competitividad desde una perspectiva más global. No existe mayor análisis, por ejemplo, sobre cómo ha evolucionado la productividad ni menos de cómo se compara su tasa de crecimiento con la observada en otros países. Tampoco se han desarrollado esfuerzos para clarificar la relación que existe en Chile entre la competitividad y temas tales como

¹ Este Informe, en el cual figura Chile desde 1993, es elaborado anualmente por el IMD en Suiza. En la realización de la parte referente a Chile colabora la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.

la política macroeconómica, tecnología, prácticas de manejo empresarial, educación y capacitación.

Un punto de relativo consenso es que un país no puede ser competitivo en todas las industrias. Esto impone un doble desafío, en la medida que invita a realizar esfuerzos para obtener indicaciones de cuáles son las industrias en que Chile podría desarrollarse más, pero también hace necesario aceptar que otras industrias deban tender a disminuir su tamaño relativo o en algunos casos simplemente desaparecer.

En este sentido es importante comprender que los esfuerzos que se pueden realizar, básicamente se orientan a medir el nivel de competitividad que presentan algunas industrias que se sabe o presume podrían ser exitosas a nivel internacional. Pero es difícil llegar a resultados concluyentes respecto de las industrias que hoy están estancadas o en declinación, ya que a veces justamente la adversidad lleva a las empresas a descubrir o redefinir nuevos procesos o productos que le permiten recuperar su capacidad competitiva.

En consecuencia, pareciera que hay muchos elementos relacionados con la competitividad de las empresas chilenas que requieren ser analizados en profundidad para efectos de poder orientar el actuar del Gobierno y de las mismas empresas en su proceso de desarrollo futuro.

Con este objeto el CEP está realizando el proyecto «Competitividad de las Empresas Chilenas en los Mercados Internacionales». Este es un primer esfuerzo para identificar los principales factores que afectan la capacidad competitiva de las empresas chilenas, evaluar el nivel de competitividad de algunas industrias específicas y proponer recomendaciones puntuales para abordar en forma global el tema de la competitividad del país y sus empresas en el ámbito internacional.

Dentro del proyecto se contempla la elaboración de diversos artículos sobre el tema, algunos de carácter general y otros específicos a ciertas industrias. Puntualmente en este artículo, que es uno de los de carácter general, se precisan los principales factores que afectan la capacidad competitiva de un país, se entregan algunos datos básicos de productividad en Chile y se compara dicha productividad y su tasa de crecimiento con la de otros países. Por último, se entregan algunas recomendaciones para seguir avanzando en el tema de la competitividad.

2. PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD

El tema de la competitividad de los países y sus empresas ha recibido en el extranjero gran cobertura en el último tiempo, por lo que existe una variada literatura al respecto, la que incluye Destouzos, Lester y Solow (1989), Porter (1990), *President's Commission on Industrial Competitiveness* (1985) y Scott y Lodge (1985) entre otros. Si bien hay diversos tipos de trabajos, en

general se observa un gran interés por precisar los factores que afectan la competitividad de los países.

Políticas macroeconómicas

Las variables macroeconómicas que usualmente se tiende a relacionar con la competitividad son el tipo de cambio, la tasa de interés y el costo de la mano de obra. No obstante, y tal como se indicaba anteriormente, hay diversos países con industrias altamente competitivas que precisamente no tienen un tipo de cambio elevado, una baja tasa de interés y/o un bajo costo de la mano de obra.

Las dudas que surgen a propósito del costo de la mano de obra son explicables, ya que mucha gente se olvida que lo importante no es individualmente el costo de la misma, sino que el costo ajustado por productividad. En efecto, puede que los trabajadores de un país tengan salarios más elevados que los de otro, pero produzcan proporcionalmente más que su diferencial de salarios. Luego, el costo de mano de obra por cada unidad de producto resulta ser menor en el país con salarios más altos.

Ahora, la productividad no sólo tiene que ver con la mano de obra sino que también con el capital (tecnología, capacidad de efectuar investigación y desarrollo, instalaciones físicas, etc.) que existe detrás de los procesos productivos y de los servicios requeridos para el correcto funcionamiento de una economía (transporte, telecomunicaciones, servicios públicos, etc.).

Y en este caso no sólo importa el costo del capital, —tasa de interés— sino también a veces la disponibilidad de ciertos factores. Por ejemplo, el funcionamiento eficiente de los servicios no es algo que se pueda obtener de un día para otro, como tampoco la transferencia de tecnología y la formación de capacidad específica de producción, investigación y desarrollo en ciertos sectores económicos.

Por estos motivos es que el tipo de cambio y la tasa de interés, si bien afectan la competitividad, no son todo lo determinantes que se cree en algunas industrias que son intensivas en recursos que no son fácilmente transferibles de un país a otro. En cambio, hay otras industrias que se basan fundamentalmente en recursos naturales con incipientes grados de procesamiento, que típicamente corresponden a lo que denominamos *commodities*, cuya competitividad depende fuertemente de las variables macroeconómicas anteriores.

Como sabemos, la mayor parte de nuestras industrias de exportación son justamente de este último tipo, por lo que podemos afirmar que la competitividad de Chile en la actualidad es afectada sin duda por el tipo de cambio, la tasa de interés y el costo de la mano de obra ajustado por productividad. Sin embargo, también hay que notar que normalmente las fuertes variaciones de precios que experimentan nuestros recursos naturales resultan ser más importantes que los factores anteriores.

Por otra parte, se debe tener presente, tal como se observa en el Cuadro 1, que los rubros de exportación que han experimentado mayor crecimiento en los últimos años, no son los tradicionales de recursos naturales (minería, sector forestal y pesca) sino que otros rubros relacionados con el sector manufacturero (productos alimenticios, materiales de transporte y composiciones químicas, entre otros), lo que es una indicación de que también hay espacio para que Chile evolucione hacia una estructura de exportaciones menos centrada en recursos naturales.

CUADRO 1
EXPORTACIONES CHILENAS
(% participación respecto al total)

	1990	1991	1992	1993	1994*
SECTORES TRADICIONALES	81,13	81,52	76,06	71,88	72,66
Agricultura, Fruticultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca extractiva	11,78	13,67	12,31	12,72	13,81
Minería	55,24	52,86	47,30	43,21	42,33
Cobre	45,67	40,51	38,91	35,29	33,90
No Cobre	9,57	12,35	8,39	7,91	8,43
Industria	14,12	14,98	16,45	15,95	16,52
Productos Forestales	9,55	9,78	11,06	12,00	12,58
Industria Alimentaria relacionada con la Pesca (H. de Pescado)	4,57	5,20	5,39	3,95	3,94
SECTORES NO TRADICIONALES	18,87	22,15	23,94	28,12	27,34
Industria alimentaria no relacionada con la pesca	9,37	11,21	12,21	13,99	13,53
Productos Químicos	3,74	3,94	3,55	4,34	4,82
Otros Industriales	5,76	7,00	8,17	9,79	8,98
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* A agosto.

Fuente: Informe Quincenal del Banco Central.

Por último, cabe hacer notar que además de las variables macroeconómicas antes indicadas se menciona repetidamente que la estabilidad macroeconómica es un factor en sí relevante para efectos de la competitividad. Afortunadamente, el desempeño de Chile en esta dimensión, al menos durante los últimos 10 años, ha sido destacable. Por lo tanto, lo que se requiere básicamente es mantener dicho desempeño.

Ciencia y tecnología; investigación y desarrollo

En los países industrializados se les otorga gran énfasis a las políticas para el desarrollo científico y tecnológico, producto de la creciente importancia que han adquirido la ciencia y la tecnología en los procesos productivos y la investigación y desarrollo en la innovación.

Respecto de este punto, se sostiene que las ventajas naturales cada vez pierden mayor relevancia en relación a la tecnología. Sin embargo, existe una discusión interesante respecto de la conveniencia de asimilar la tecnología extranjera versus desarrollar la propia.² Pero incluso en el caso de optar por asimilar tecnología extranjera se requiere disponer de capacidad para comprenderla y continuar su desarrollo.

Por ello es indispensable destinar un monto razonable de recursos a la investigación y desarrollo (actualmente en Chile se destina del orden del 0,7% del PIB contra tasas del 2,5 a 3% en las naciones desarrolladas) y, además, evaluar a través de quién (empresas privadas, universidades, centros de investigación públicos u otros) y con qué objeto (ciencia básica o ciencia aplicada) se hace esta asignación.

En un país pequeño como Chile esto se traduce necesariamente en que la investigación y desarrollo se focalice en algunos sectores con potencial que deben seleccionarse, por lo general, con algún tipo de indicación del mercado (por ejemplo, con financiamiento compartido del sector privado).

Es interesante notar que la preocupación por el desarrollo científico y tecnológico también está presente en nuestro país. En efecto, uno de los factores que fue identificado como clave por un grupo de personas destacadas que participaron en el Proyecto Chile, organizado por Mideplan durante 1992 y 1993, fue justamente el desarrollo de una base científica y tecnológica.

Manejo empresarial

La experiencia existente indica que no hay un modelo único de organización o prácticas empresariales que incentiven la competitividad. Más bien éstas varían según el tipo de industria que se trate.

Así, por ejemplo, es muy diferente el ambiente que impera en empresas que operan con tecnologías que demandan precisión y exactitud (productos químicos, autos, partes y piezas, etc.), del que se observa en aquellas intensivas en talento de personas o equipos de personas (software, moda, diseño, etc.). Mientras en las primeras se tiende hacia estructuras más formales y claras

² También existe discusión respecto de la conveniencia de que se proteja fuertemente la propiedad intelectual, como mecanismo para incentivar la inversión en investigación y desarrollo. Evidentemente, los países que invierten más en ciencia y tecnología están a favor de la protección y los países que optan primordialmente por asimilar tecnología extranjera prefieren menor protección.

asignaciones de responsabilidades en las segundas se observan estructuras más planas y fuertes incentivos para la innovación.

Si bien en Chile hay algunas compañías que han logrado implementar prácticas empresariales exitosas (por ejemplo, Sonda, Chilgener, Errol's, etc.), en términos generales no pareciera existir un ambiente conducente a la ganancia de competitividad.

Los ajustes salariales se fijan fundamentalmente en función de la inflación sin dar mayor importancia a las ganancias o pérdidas de productividad. No se utilizan mayormente esquemas de incentivos variables en función de resultados ni sistemas de interacción entre trabajadores y ejecutivos orientados a la permanente búsqueda de procesos más eficientes.

Educación y capacitación

Probablemente la educación y capacitación de las personas es uno de los factores considerado como más importante para efectos de la competitividad en el largo plazo. Sin embargo, éste es demasiado amplio, por lo que tiende a separarse en cinco áreas específicas: educación básica y secundaria, educación superior, capacitación continua de trabajadores, recapitación de trabajadores de industrias en declinación y educación y capacitación de minusválidos y grupos marginados de la sociedad.

Tal como en la ciencia y tecnología, se advierte que no sólo importa la cantidad de recursos que se destina a la educación, sino que también los medios a través de los cuales se educa (instituciones privadas, públicas, municipales, etc.) y los contenidos de la educación. (Sobre educación véase el capítulo que este libro destina al tema).

Asimismo, se plantea que la pérdida de relevancia del uso de la fuerza física en el trabajo, los vertiginosos cambios tecnológicos, la mayor complejidad de los procesos productivos y la fuerte dinámica de las empresas demandan la existencia de trabajadores con mayores niveles de capacitación. Cada vez es más importante que la gente se interrelacione en el trabajo, para lo que se requiere capacidad de comunicación efectiva, lo que a su vez se logra con educación y capacitación.

En Chile, el diagnóstico es relativamente claro; todos están de acuerdo que se requiere desarrollar esfuerzos adicionales para mejorar la calidad de la educación y ampliar la capacitación de los trabajadores; sin embargo, aun no existe claridad respecto de los caminos a seguir para lograr dicho objetivo.

Formación de capital

El incremento en el *stock* de capital fijo es otro factor determinante para incrementar la productividad y la competitividad. Las inversiones en bie-

nes de capital son claves para incorporar las nuevas tecnologías en los procesos productivos y de este modo reducir los costos y mejorar la calidad. No debe sorprender, entonces, que los países que más invierten tengan mayores tasas de crecimiento de la productividad.

Pero no sólo es necesario que existan recursos de capital disponibles para ser invertidos sino que también es crítico cautelar que su asignación se efectúe en forma eficiente, tanto a nivel del sector público como del sector privado.

En Chile, es cada vez más evidente la necesidad de mejorar la infraestructura (caminos, puertos, aeropuertos, ciudades, etc.), la que en algunas industrias está siendo crítica para continuar con el proceso de desarrollo. Afortunadamente, ya existe claridad en cuanto a que en la inversión en infraestructura y su administración debe participar el sector privado, aunque la implementación de esta idea está tomando un tiempo excesivo.

A su vez, si bien se han generado desde hace varios años flujos importantes de inversión extranjera directa hacia Chile, hay deficiencias serias en los mecanismos existentes para aquellas de tipo financiera o de portafolio. En particular, uno de los problemas es que la inversión extranjera de tipo financiera se está realizando en una proporción desmedida a través del mecanismo de ADRs, ya que los otros existentes (fondos de inversión extranjeros y DL 600) son menos eficientes por motivos de impuestos, plazos mínimos de inversión y costos de operación, y, por lo mismo, se hace necesario formular nuevos mecanismos que puedan competir en igualdad de condiciones con los ADRs.

Respecto de la eficiencia en la asignación de recursos, también falta resolver algunas inflexibilidades. En particular, sucede que en Chile uno de los principales proveedores de recursos de capital son las AFP y por diversas razones de carácter regulatorio, que no viene al caso aclarar aquí, éstas tienen concentradas sus inversiones en unos pocos sectores, lo que no ha permitido que el capital fluya más libremente hacia aquellas áreas y empresas que tienen los mejores proyectos de inversión. Afortunadamente, este problema va a ser solucionado en parte con las reformas efectuadas en la Ley de Mercado de Capitales, la cual amplía significativamente las posibilidades de inversión de los fondos de pensiones. Pero existen otras trabas, pues una dificultad similar ocurre con las empresas que no pueden salir a financiarse al extranjero por motivos regulatorios. Esto es grave, ya que lo que realmente se requiere es que el financiamiento llegue a las empresas que tienen mejores proyectos de inversión, las cuales no necesariamente coinciden con aquellas que hoy pueden acceder a financiamiento en el extranjero.

Institucionalidad y marco regulatorio

Un factor importante para la competitividad es, evidentemente, la existencia de reglas claras y adecuadas provistas a través de la institucionalidad y el marco regulatorio.

Si bien en Chile contamos con una institucionalidad clara y existen marcos regulatorios modernos en la mayoría de los sectores, es necesario repensar si dicha institucionalidad y las regulaciones no ameritan ciertos ajustes.

En relación a la institucionalidad, existe casi pleno acuerdo respecto de la necesidad de efectuar una reforma al Poder Judicial, y últimamente ha tomado mucha fuerza la idea de modernizar el aparato estatal y hacer más eficiente la gestión pública. Asimismo, podría ser recomendable una revisión del funcionamiento del Poder Legislativo, el cual está enfrentando serios problemas para procesar en forma expedita la gran cantidad de proyectos de ley que presentan un elevado contenido técnico.

Por su parte, también sería recomendable establecer un marco global para la regulación. Se ve con aprensión que las modificaciones a la regulación en aquellos sectores que la requieren se desarrollen en forma absolutamente independiente y no exista un marco general al cual se apeguen esos cambios.

Integración internacional

El evidente proceso de globalización o internacionalización de las economías está haciendo cada vez más relevantes las políticas de integración a los mercados internacionales.

Lo delicado es que las políticas de integración dependen no sólo de las medidas que un país adopte en forma unilateral, sino que también de aquellas que se adopten en forma multilateral y bilateral. Chile por ser un país pequeño en términos relativos tiene poca influencia en los acuerdos multilaterales y son limitadas las iniciativas que puede adoptar para procurar que dichos acuerdos —en particular el GATT— se amplíen y profundicen.

Luego, en el ámbito que puede producir efectos significativos y donde debe centrar sus esfuerzos es en el de las iniciativas unilaterales y las bilaterales. Puntualmente, hay que continuar profundizando la estrategia de inserción unilateral aplicada en los últimos 20 años. Asimismo, y en forma coordinada, hay que avanzar en los acuerdos bilaterales o regionales —como el Nafta—, pero de modo selectivo, pues no se dispone de la capacidad requerida, ni tampoco es conveniente para el país la suscripción y administración de varios acuerdos bilaterales.

Por otra parte, la integración a los mercados internacionales no sólo se logra a través del comercio internacional, sino también a través de la inversión, tanto de extranjeros en Chile como de chilenos en el exterior.

Sobre la inversión de extranjeros en Chile ya se efectuaron algunos comentarios. Respecto de la inversión de chilenos en el exterior cabe destacar el crecimiento explosivo de las inversiones en países latinoamericanos a partir del año 1992, las que sumaban cerca de US\$ 3.000 millones a fines de septiembre de 1994.

No obstante, hay que advertir que esta posibilidad de hacer negocios

en el extranjero se ha limitado fuertemente en el caso de la industria de servicios financieros, en particular en la banca, producto básicamente de restricciones de tipo regulatorio. Este hecho representa un gran error en la medida en que se está acotando el crecimiento de una industria que ha experimentado un fuerte desarrollo en Chile y que tiene significativas oportunidades de expansión en el extranjero.

Finalmente, hay que hacer presente que las mayores ganancias de competitividad, producto de la inversión en el extranjero, debieran obtenerse cuando las empresas chilenas inviertan en los mercados más desarrollados, donde existe mayor competencia. Esta experiencia será muy valiosa para adquirir *know-how* externo. Las inversiones efectuadas hasta la fecha, en cambio, se han orientado básicamente al traspaso de *know-how* local a otros países.

La competitividad de las naciones según Porter

Porter indica que las empresas adquieren y sostienen ventajas competitivas en los mercados internacionales mediante el mejoramiento, la innovación y el perfeccionamiento. Estos son procesos dinámicos y continuos que exigen participación e inversión permanentes tanto para percibir como para aprovechar las oportunidades. Porter identifica cuatro determinantes principales de la ventaja competitiva de los países que proporcionan a las empresas las fuerzas, estímulos y capacidades para emprender tal mejoramiento e innovación y moldean el entorno industrial para el beneficio o entramamiento de las industrias de un país. Estos determinantes son:

Factores de producción

Estos son los insumos necesarios para poder competir en una industria, tales como: mano de obra, tierra cultivable, recursos naturales, capital e infraestructura. Los factores pueden ser subdivididos en básicos y avanzados. Los básicos son aquellos que se heredan pasivamente o que se crean a través de una inversión moderada, e incluyen recursos naturales, clima y mano de obra calificada o semicalificada. Los factores avanzados son los desarrollados a través de inversiones sostenidas de capital, tanto humano como físico, como una moderna infraestructura de comunicación digital de datos o importantes centros de investigación universitarios.

Los factores también pueden ser clasificados como generales y especializados. Los generales son aquellos que pueden ser empleados en una variedad de industrias, vale decir un sistema vial, un consorcio para el otorgamiento de capital de riesgo o una asociación de graduados universitarios. A su vez, los especializados están relacionados con una variedad limitada de industrias o con una sola industria. Como ejemplo se puede mencionar un instituto de investigación óptica o un puerto especializado para el manejo de productos forestales.

La ventaja competitiva más importante y sostenible se produce cuando un país posee los factores necesarios, tanto avanzados como especializados, para competir en un sector determinado. Por contraste, la ventaja competitiva basada en factores básicos y/o generales suele ser más fácil de imitar, lo que la hace menos estable como fuente de diferenciación.

Ahora bien, los factores más importantes para la competencia industrial moderna no son heredados sino creados. De este modo la disponibilidad de factores que una nación posee en cualquier momento dado es menos importante que el ritmo con que éstos se crean, se perfeccionan y se hacen más especializados para determinadas industrias. Los países que invierten continuamente en la creación de factores avanzados y especializados frecuentemente convierten tales inversiones en éxitos industriales.

Las desventajas en factores básicos pueden contribuir a un éxito competitivo sostenido, instando a las empresas a superar la desventaja mediante innovaciones. Aun más sorprendente, quizás, es el hecho de que una abundancia de factores básicos pueden socavar en vez de aumentar la ventaja competitiva. Las empresas que poseen escasos recursos frecuentemente los emplean eficientemente, mientras que aquellas que gozan de abundancias, suelen ser derrochadoras.

La demanda

Las condiciones de demanda internas desempeñan un papel importante en la formación de las industrias competitivas de un país. Las características más relevantes de la demanda interna son la composición de la demanda, magnitud, evolución e internacionalización.

La composición de la demanda se refiere a su estructura por sectores, su sofisticación y si anticipa o no la demanda externa. Las empresas de un país probablemente adquirirán ventajas competitivas en sectores globales que representan una porción importante o altamente visible de la demanda interna, pero una participación menos importante en otros países. Las empresas triunfan en industrias donde la presencia de clientes particularmente sofisticados y exigentes las obliga a mejorar su desempeño dentro del país. Las empresas de una nación frecuentemente adquieren una ventaja competitiva en industrias donde la demanda interna anticipa la demanda externa y, por lo tanto, suministra a las empresas locales una perspectiva más clara o más oportuna de las necesidades emergentes de los compradores. La calidad de la demanda en determinados sectores más que su magnitud, es de suma importancia para el éxito.

Las pasiones nacionales son a menudo la base de prósperos negocios internacionales. Los norteamericanos muestran un interés extraordinariamente alto en las diversiones (deportes, cine, televisión, discos), lo que contribuye al liderazgo estadounidense en dichas industrias. La pasión británica para la horticultura se manifiesta en el liderazgo de la industria de implementos de jardi-

nería. A su vez, la valoración italiana por la excelencia y el talento en el diseño es de suma importancia para su éxito competitivo en industrias que se extienden desde ropa y zapatos hasta baldosas cerámicas y automóviles deportivos.

La magnitud y evolución de la demanda interna son de menor importancia que su composición. Una demanda interna grande puede permitir a las empresas lograr economías de escala en el mercado nacional. Por otra parte, una demanda nacional pequeña puede obligar a las empresas a explorar mercados extranjeros en una etapa más temprana de su desarrollo. Una demanda interna que sube gradualmente puede dar como resultado que las compañías queden concentradas en el mercado local, mientras que una demanda interna que se está saturando rápidamente suele obligarlas a buscar mercados de exportación.

La demanda nacional de un país puede internacionalizar y llevar al extranjero sus productos y servicios. Las filiales de empresas multinacionales extranjeras basadas localmente son frecuentemente excelentes clientes para las empresas de un país. Además, las necesidades y deseos de los compradores nacionales pueden ser transmitidos a los mercados externos. Estados Unidos ha «exportado» la demanda de varios productos norteamericanos, tales como comidas rápidas, diversiones y equipos médicos.

Industrias relacionadas y de apoyo

Las industrias relacionadas son aquellas que comparten tecnologías, insumos, canales de distribución, clientes o actividades comunes, o proveen productos que son complementarios. Las industrias relacionadas que son reconocidas a nivel mundial pueden proporcionar a las empresas de un país fuentes de tecnología, ideas, individuos y competidores potenciales, constituyendo ventajas en la competencia internacional.

Las industrias de apoyo locales que sobresalen a nivel mundial, a menudo entregan los factores de producción más rentables o de más alta calidad de una manera eficiente. Los proveedores y usuarios finales que están ubicados muy cerca unos de otros pueden sacar partido de líneas de comunicación cortas, un rápido y constante flujo de información, y un continuo intercambio de ideas e innovaciones.

Los países tradicionalmente son competitivos en agrupaciones de industrias relacionadas y de apoyo. La red compleja de interacciones dentro de estas agrupaciones proporciona una fuente importante de ventaja competitiva en todo el sistema económico. Tales agrupaciones están con frecuencia concentradas geográficamente, lo que se traduce en una interacción más intensa y dinámica.

Es difícil lograr el mismo nivel de interacción con compañías extranjeras que con compañías nacionales. El perfeccionamiento, la innovación y desarrollo que se observa en agrupaciones de industrias locales tienen menores

probabilidades de ocurrir si una nación depende en gran medida de proveedores extranjeros.

La estrategia, estructura y competencia interna de la empresa

Este último determinante abarca las condiciones nacionales que rigen la creación, organización y administración de las compañías, y la naturaleza de la competencia interna. Son muchos los aspectos de un país que influyen en la forma en que se organizan y administran las empresas. Algunos de éstos incluyen las normas sociales y actitudes respecto de los negocios, los cuales a menudo se reflejan en la política del gobierno. Estas a su vez se originan en el sistema educacional, la historia social y religiosa, las estructuras familiares y otras condiciones singulares nacionales. La estructura y el contexto ambiental sociopolítico tienden a influir profundamente en los tipos de industrias en que una nación alcanza preeminencia internacional.

Las metas, estrategias y métodos de organizar las empresas varían mucho de un país a otro. Si bien ninguna nación muestra uniformidad a través de todas sus empresas, sí se observan diferentes perfiles nacionales. Ninguna estrategia, estructura o sistema de administración es universalmente aceptable. Ninguna nación es competitiva en todas las industrias. En cambio, las naciones tienden a triunfar en industrias donde las estrategias, estructuras y prácticas favorecidas por el entorno nacional son apropiadas para la competencia en dichas industrias.

La naturaleza de la competencia y la rivalidad nacional influyen profundamente en la competitividad de las empresas de un país. La presencia de rivales locales es un gran estímulo para la creación y persistencia de la ventaja competitiva. Esto es cierto en el caso de países pequeños como Suiza y de países más grandes como Estados Unidos y Japón. La rivalidad interna proporciona la motivación necesaria para que las empresas hagan las inversiones y corran los riesgos para crear ventajas competitivas. La competencia con empresas extranjeras es un fuerte estimulante de mejoras, pero casi nunca constituye un sustituto efectivo por la rivalidad nacional. La presencia de competidores nacionales anula automáticamente los tipos de ventajas que resultan del mero hecho de pertenecer a una determinada nación. Las compañías se encuentran obligadas a seguir más allá de las ventajas básicas para crear ventajas más sostenibles.

Dos variables adicionales pueden afectar el entorno nacional de manera importante. Los acontecimientos casuales, los cuales están fuera del control de las empresas y generalmente de los gobiernos. Estos acontecimientos incluyen invenciones puras, adelantos en tecnologías básicas, guerras y sucesos políticos externos. Ahora bien, son importantes puesto que crean interrupciones que permiten cambios en la posición competitiva. Pueden anular las ventajas de competidores establecidos anteriormente y crear el potencial para que las suplanten empresas de otro país que poseen condiciones más apropiadas para desarrollarse en un contexto nuevo y diferente.

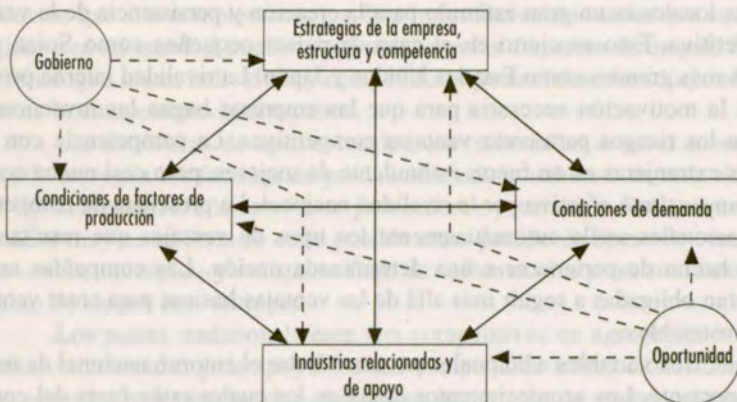
La función propia del Gobierno es actuar como catalizador y ente desafiante; debe animar —incluso empujar— a las compañías a ser más ambiciosas y a alcanzar niveles más altos de desempeño competitivo, aun cuando este proceso pueda ser intrínsecamente desagradable y difícil. Las políticas gubernamentales que salen bien son aquellas que crean un entorno en el cual las compañías pueden adquirir ventaja competitiva antes que aquellas que involucran al Gobierno en el proceso. Tienen, más bien, un papel indirecto que uno directo.

Los determinantes como sistema

Tomados individualmente y como sistema, los cuatro determinantes crean el contexto dentro del cual las empresas de un país se forman y compiten (véase Figura 1). Los determinantes son mutuamente dependientes. El estado de uno de ellos influye el estado de los otros, además de su efecto como un sistema dinámico. Las condiciones favorables de demanda, por ejemplo, no conducirán a una ventaja competitiva a menos que exista suficiente rivalidad para hacer que las empresas reaccionen. La rivalidad interna estimula los esfuerzos para mejorar la base de los factores, ayuda a hacer más sofisticada la demanda interna y fomenta la formación de nuevas industrias abastecedoras.

FIGURA 1

EL SISTEMA COMPLETO



Fuente: The Competitive Advantage of Nations, 1990.

Tener ventajas en todos los determinantes que conforman el diamante no siempre es necesario para la ventaja competitiva en industrias sencillas o de

uso intensivo de recursos, y en los sectores estandarizados y de baja tecnología en industrias más avanzadas. En éstas, los costos de los factores frecuentemente son decisivos. Sin embargo, la ventaja competitiva en una industria o grupo de industrias rara vez resulta de un solo determinante. Por lo general, las ventajas en varios de ellos se combinan para crear condiciones autorreforzantes, con las cuales las empresas de un país triunfan internacionalmente. Esto se debe a que la ventaja competitiva en industrias sofisticadas depende del ritmo de mejoramiento y de la innovación. La existencia de una masa crítica de condiciones favorables es necesaria para lograr y sostener un éxito competitivo en estas industrias.

Los competidores externos pueden a veces duplicar una u otra ventaja y es posible que la posición de un país en algunos determinantes no sea única. Pero la duplicación del sistema entero es difícil y exige mucho tiempo. La dependencia mutua y el reforzamiento de los determinantes son esenciales para el perfeccionamiento. Además, el proceso de desarrollar el sistema en un país es a menudo prolongado. Una vez instalado permite que la industria nacional entera progrese más rápidamente que sus rivales extranjeros.

Mientras los determinantes pueden obrar recíprocamente en forma positiva para sostener un perfeccionamiento continuo, también pueden reforzarse negativamente uno a otro. Bajas inversiones en recursos humanos, combinadas con un alto costo de capital, pueden producir empresas con horizontes de inversión de corto plazo y con una tendencia a no invertir en la generación de ventajas más sofisticadas. Esto puede impedir el desarrollo de industrias relacionadas y de apoyo, además de las condiciones de demanda locales, todo lo cual puede servir para reforzar el ímpetu negativo en el sistema.

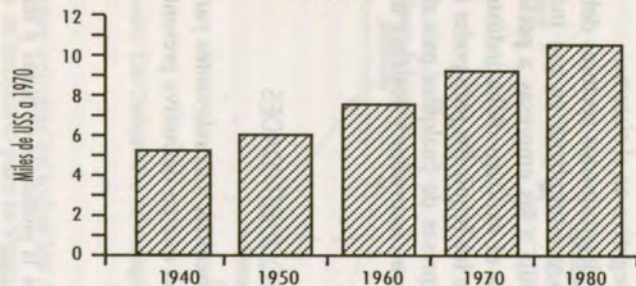
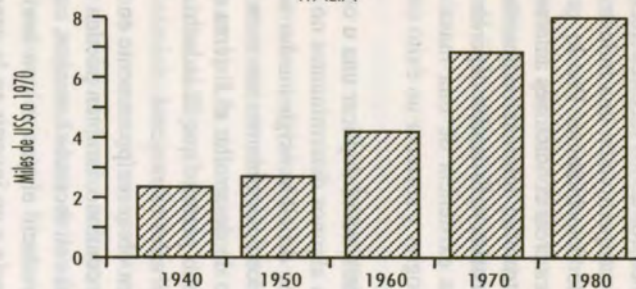
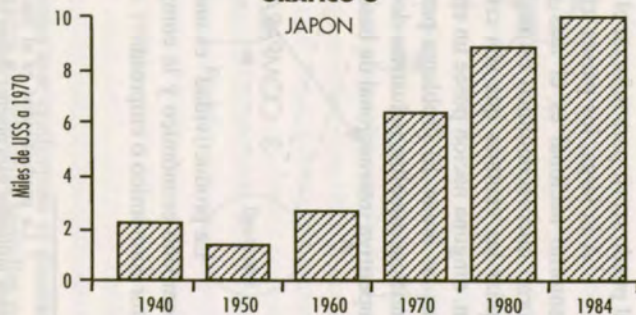
A la larga, los países triunfan en determinados sectores debido a que el entorno nacional es el más dinámico y estimulante en esa industria. El entorno microeconómico estimula y empuja a las empresas a perfeccionar y ampliar las ventajas que son críticas para el éxito en dicha industria. Ahora bien, ninguna nación posee un entorno con los requisitos para poder triunfar en todas las áreas. El problema para las empresas de cualquier país consiste en identificar aquellas industrias donde pueden desarrollar y sostener una ventaja competitiva internacional de base amplia.

3. COMPARANDO PRODUCTIVIDADES

La productividad³ es una de las medidas más relevantes para medir el desempeño económico y la competitividad que en definitiva presenta un país, sector económico o empresa.

³ La productividad es el cociente entre la producción de bienes y servicios y los recursos utilizados para obtener dichos bienes y servicios.

PRODUCTIVIDAD LABORAL PARA PAISES LATINOAMERICANOS Y OTROS PAISES SELECCIONADOS, 1940-1984

GRAFICO 1
AUSTRALIA**GRAFICO 2**
ITALIA**GRAFICO 3**
JAPON**GRAFICO 4**
ESTADOS UNIDOS

Nota: 1 US\$ de 1970 equivale a US\$ 3,2 de 1993.

Fuente: Tabla E15, Maddison (1987).

PRODUCTIVIDAD LABORAL PARA PAISES LATINOAMERICANOS Y OTROS PAISES SELECCIONADOS, 1940-1984

GRAFICO 5
ARGENTINA

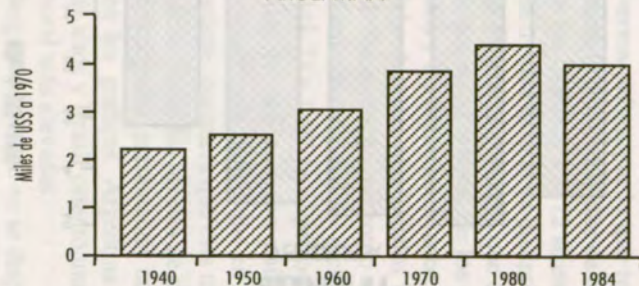


GRAFICO 6
BRASIL

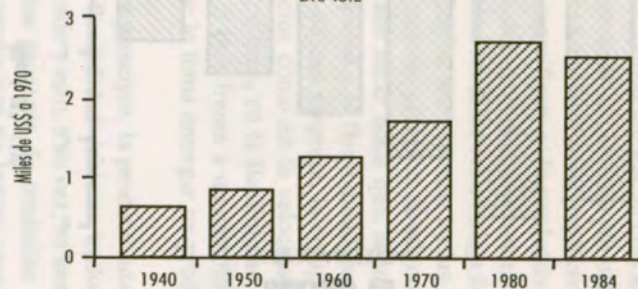


GRAFICO 7
CHILE



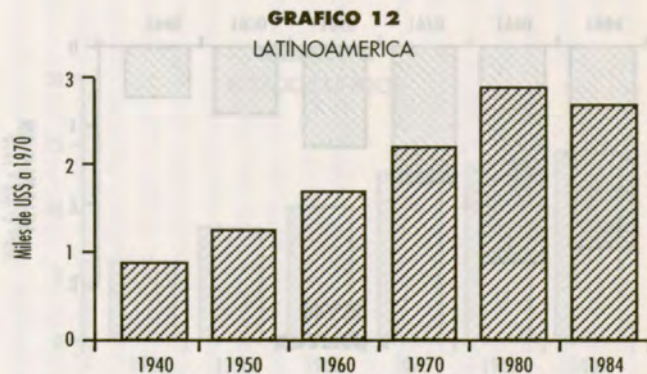
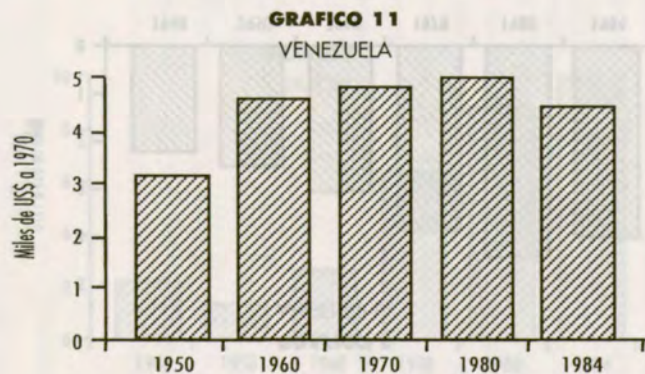
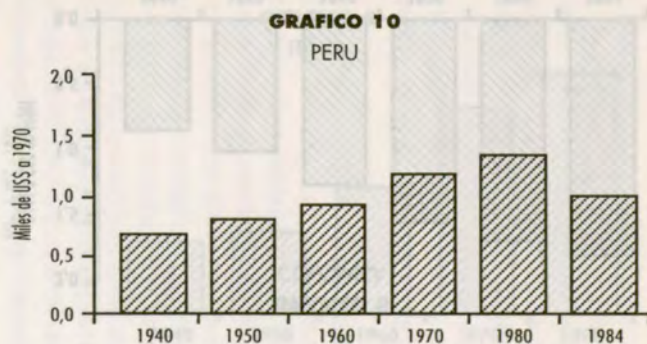
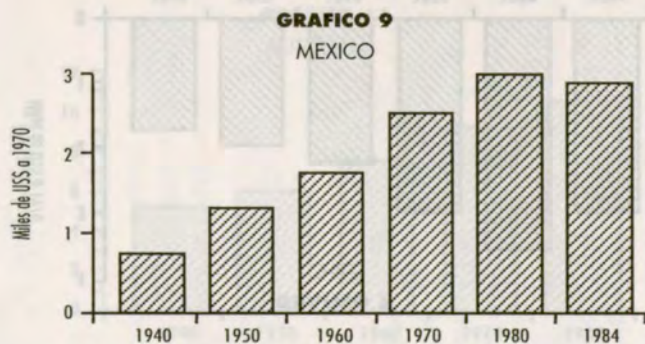
GRAFICO 8
COLOMBIA



Nota: 1 US\$ de 1970 equivale a US\$ 3,2 de 1993.

Fuente: Tabla E15, Maddison (1987).

PRODUCTIVIDAD LABORAL PARA PAISES LATINOAMERICANOS Y OTROS PAISES SELECCIONADOS, 1940-1984



Nota: 1) Los datos para Australia e Italia en 1984, y para Venezuela en 1940 no están disponibles. 2) 1 US\$ de 1970 equivale a US\$ 3,2 de 1993.

Fuente: Tabla E15, Maddison (1987).

Uno de los indicadores de productividad más comúnmente utilizados es la productividad laboral, la cual expresa la cantidad de producto medida en unidades monetarias obtenida por unidad de tiempo trabajado.

Otro indicador de productividad más completo, pero a la vez más difícil de cuantificar, es la productividad multifactorial, la cual es una medida compuesta del uso del factor trabajo y del factor capital. El crecimiento de la productividad multifactorial refleja factores tales como la introducción de nuevas tecnologías, incrementos en las habilidades y motivación de la fuerza de trabajo, y mejores prácticas de administración y organización de empresas.

Cabe hacer notar que, además de la productividad, hay otros factores como la calidad y la flexibilidad que influyen en la competitividad. En efecto, en el caso de una empresa, la competitividad puede estar tanto en el costo de sus productos como en la velocidad en que transforma conceptos en nuevos productos, o bien, en la flexibilidad que tiene para cambiarse de una línea de productos a otra frente a un cambio en las condiciones del mercado, o en el tiempo que le toma entregar un producto después de que ha recibido la orden respectiva.

En principio, la productividad debiera incluir estos factores. La mayor calidad y flexibilidad debieran traducirse en un mayor valor de los productos en el mercado y esto, a su vez, en una mayor productividad. Sin embargo, en la práctica, los procesos de medición de la productividad a nivel de países y sectores económicos no logran capturar correctamente este tipo de efectos, y las medidas de productividad no son todo lo exhaustivas que se quisiera. Pero son prácticamente las únicas medidas de carácter estandarizado que se obtienen en diversos países, por lo que representan una de las formas tradicionales para comparar la competitividad de industrias y naciones.

En los Gráficos 1 al 12 se entregan algunos antecedentes comparativos de la productividad laboral en distintos países.

En general, se observa que existen grandes diferencias entre los niveles de productividad laboral de los distintos países y en particular entre los desarrollados y los latinoamericanos.

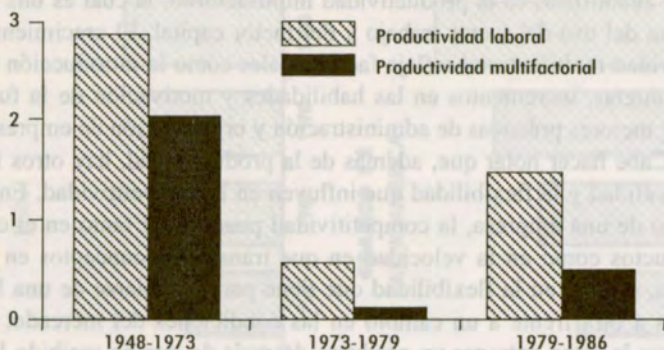
Cabe destacar que Estados Unidos era el país con mayor productividad laboral. Sin embargo, tal como se observa en el Gráfico 13, el crecimiento de la productividad laboral en dicho país ha bajado desde 2,9% anual en el período 1948-73 a 1,4% en el período 1979-86. Producto de este fenómeno, la productividad laboral en otros países desarrollados, en particular Japón, ha estado creciendo más rápido que en Estados Unidos. Durante la década de los '90, no obstante, pareciera que esta tendencia se está revirtiendo.

Por su parte, los niveles de productividad laboral de los países latinoamericanos escogidos presentaban también grandes diferencias en el período indicado en los gráficos. Argentina y Venezuela fueron los que alcanzaban niveles más altos y Brasil ostentó una de las tasas de crecimiento de la productividad laboral más elevadas.

Desgraciadamente no se dispone de cifras más recientes de productivi-

GRÁFICO 13

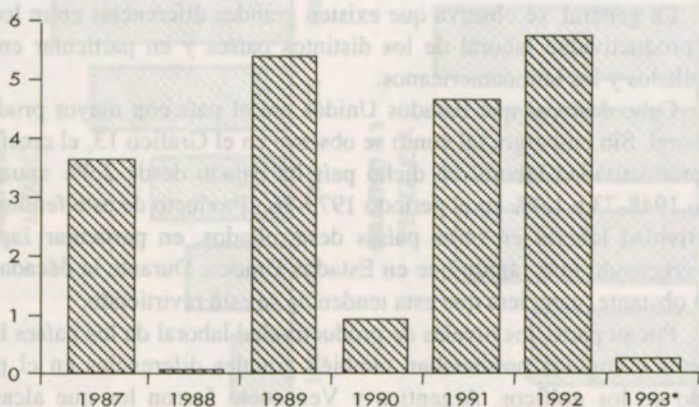
CRECIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD LABORAL Y MULTIFACTORIAL EN EE.UU.
DURANTE DISTINTOS PERÍODOS
(Porcentaje por año)



dad que permitan ver los cambios ocurridos a partir de la segunda mitad de los 80'. Existen, eso sí, algunos antecedentes sobre el crecimiento de la productividad laboral en el período 1987-93 en Chile, los cuales se muestran en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 14

CRECIMIENTO PRODUCTIVIDAD LABORAL EN CHILE, 1987-1992
(En porcentaje)



* Corresponde al promedio del período enero- septiembre 1993.

Cabe destacar que las tasas de crecimiento de 4,6% y 5,0% alcanzadas en 1991 y 1992 son extraordinariamente altas en comparación con las obtenidas por otros países. Por ejemplo, los países desarrollados agrupados en la OCDE han obtenido en los últimos años tasas anuales de crecimiento en el rango de 1,5-2,0%. Sin embargo, la tasa de crecimiento de Chile en 1993 bajó violentamente llegando a sólo un 0,3%, lo cual indica que se requiere ver la evolución de esta variable por un período más prolongado, ya que las variaciones en períodos cortos pueden ser producto de ajustes en la fuerza laboral y no responden a aumentos permanentes en la productividad del trabajo.

A su vez, si se descomponen las tasas anteriores a nivel sectorial, se obtienen los resultados indicados en el Cuadro 2.

CUADRO 2
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN CHILE
(En porcentaje)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	Promedio 87-93
Agric. y pesca	5,9	5,7	5,4	5,9	2,1	4,6	3,4	4,7
Minas y canteras	-4,0	5,6	-3,6	-6,5	12,5	8,8	6,6	3,2
Ind. manufacturera	-6,1	-4,0	-0,2	-2,3	3,7	5,3	-3,9	-1,1
Agua, Elec., Gas	-9,2	11,4	-2,1	11,2	13,6	17,7	-7,1	5,1
Construcción	-7,2	-16,5	2,3	7,1	-2,2	1,1	-3,1	-2,6
Comercio	7,2	0,5	6,8	2,0	6,2	7,3	1,0	4,4
Transp. y almacenaje	3,8	-3,4	2,2	2,6	9,8	7,1	0,0	3,2
Otros	10,8	3,0	8,8	0,3	3,5	5,4	1,7	4,8
Total	3,7	0,1	5,3	0,9	4,6	5,7	0,3	2,9

* Corresponde al promedio del período enero-septiembre de 1993.

Fuente: INE, Ocupación: Encuesta Nacional de Empleo. PGB: Cuentas Nacionales, Banco Central.

Destaca en este caso la fuerte recuperación alcanzada por el sector minero en los últimos tres años, producto del crecimiento de la minería privada y la mayor productividad de ésta en comparación a la estatal. También presentan mejoras importantes en la productividad el comercio y el sector de agua, electricidad y gas, como consecuencia del proceso de inversión más dinámico que han experimentado estos sectores. Por último, la construcción muestra tasas de crecimiento de la productividad bastante inferiores al promedio, lo cual puede ser consecuencia de la protección natural que tiene este sector por ser no transable. Estos resultados, no obstante, deben ser mirados con cautela ya que el cálculo de la productividad laboral se efectúa tomando como base los precios de 1986 para efectos de determinar los PGB sectoriales.

Por otra parte, y tal como era de esperarse, existe muy poca información respecto de la productividad multifactorial de distintos países y sectores.

En el Cuadro 3 se entrega un resumen con información sobre el crecimiento de la productividad multifactorial en diversas zonas del mundo y en algunos países desarrollados en el período 1960-1987. A su vez, en el Cuadro 4 se entrega esta misma información, pero a nivel de un grupo mayor de países.

CUADRO 3

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL, 1960-1987. EN REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS

Región, grupo o economía	1960-73	1973-87	1960-87
Economías en desarrollo			
Africa	0,7	-0,7	0,0
Este asiático	2,6	1,3	1,9
Europa, Este medio y Africa del norte	2,2	0,6	1,4
Latinoamérica	1,3	-1,1	0,0
Asia del sur	0,0	1,2	0,6
Muestra de sesenta y ocho países	1,3	-0,2	0,6
Economías industrializadas			
Francia	2,3	0,9	1,7
Alemania*	1,9	0,9	1,4
Reino unido	1,7	0,6	1,2
Estados Unidos	1,0	-0,1	0,5

* Se refiere a la República Federal de Alemania, antes de la unificación con la ex República Democrática de Alemania.

Fuente: Banco Mundial (1991) y estimaciones propias.

Desgraciadamente no existen datos sobre la productividad multifactorial en Chile, por lo que no es factible comparar nuestra situación con la de otros países. No obstante, resulta interesante destacar que al incluir este indicador el factor capital baja el desempeño relativo de países como Japón que tienen un alto crecimiento de la productividad laboral como consecuencia de sus elevados niveles de inversión. Sin embargo, dicha inversión probablemente no está siendo asignada en forma óptima porque de otro modo estarían obteniendo mayor crecimiento en la productividad multifactorial.

4. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que surgen de este artículo son de carácter general, ya que aun no se han desarrollado en Chile estudios básicos sobre competitividad, los cuales resultan indispensables para entregar proposiciones específicas. Por lo tanto, es fundamental que se realicen estos estudios,

CUADRO 4
CRECIMIENTO ANUAL DEL «FACTOR PRODUCTIVIDAD TOTAL»
(1970-1985)

1	Egipto	0,035	34	Yugoslavia	0,011
2	Pakistán	0,030	35	Tanzania	0,011
3	Botswana	0,029	36	Colombia	0,011
4	Congo	0,028	37	Suecia	0,010
5	Malta	0,026	38	Malasia	0,010
6	Hong Kong	0,025	39	Malawi	0,010
7	Siria	0,025	40	Brasil	0,010
8	Zimbabwe	0,024	41	Panamá	0,009
9	Gabón	0,024	42	Reino Unido	0,009
10	Túnez	0,024	43	Alemania Federal	0,009
11	Camerún	0,024	44	Mali	0,008
12	Lesotho	0,022	45	Turquía	0,008
13	Uganda	0,021	46	Holanda	0,008
14	Chipre	0,021	47	Etiopía	0,007
15	Tailandia	0,019	48	Austria	0,007
16	Bangladesh	0,019	49	Australia	0,007
17	Islandia	0,018	50	España	0,006
18	Italia	0,018	51	Kenia	0,006
19	Noruega	0,017	52	Francia	0,005
20	Finlandia	0,015	53	Liberia	0,004
21	Taiwán	0,015	54	Paraguay	0,004
22	Ecuador	0,014	55	Honduras	0,004
23	Guinea	0,014	56	Portugal	0,004
24	Corea del sur	0,014	57	Estados Unidos	0,004
25	Irán	0,014	58	Bélgica	0,004
26	Birmania	0,014	59	Canadá	0,003
27	Mauricio	0,013	60	Algeria	0,003
28	China	0,013	61	India	0,001
29	Dinamarca	0,013	62	Singapur	0,001
30	Israel	0,012	63	Sri Lanka	0,001
31	Grecia	0,012	64	Fiji	0,001
32	Japón	0,012	65	Suiza	0,000
33	Luxemburgo	0,012			

específicamente trabajos que analicen en profundidad la relación que existe en Chile entre la competitividad y los factores mencionados anteriormente, en particular: a) prácticas empresariales; b) educación y capacitación; c) ciencia y tecnología; d) infraestructura, y e) institucionalidad y marco regulatorio. Asimismo, se necesitan estudios sobre la competitividad de diversas industrias, incluyendo tanto las que son o se presume que podrían ser exitosas como las que no lo son, para así identificar diferencias y similitudes y poder inferir conclusiones a partir de la repetición de observaciones específicas.

Concordante con lo anterior, otra recomendación es que los esfuerzos que se realicen a futuro no se centren tanto en determinar los factores que

afectan la competitividad y precisar su importancia relativa sino en la proposición y comparación de ideas específicas que surjan a nivel de cada factor y que puedan traducirse en incrementos de competitividad.

También es importante que en el análisis prime una visión de carácter global que abarque al país como un todo y no las perspectivas y necesidades de sectores específicos, las que siendo legítimas puedan ir en desmedro del bienestar general.

Por otra parte, si bien hay que seguir desarrollando esfuerzos para mejorar la productividad, no hay que olvidarse que la competitividad también tiene que ver con la calidad y la flexibilidad que ofrecen las empresas. En este sentido, pareciera que la importancia que asignan la mayoría de las empresas chilenas a la productividad es desmedida comparada con la que asignan a la calidad y flexibilidad. Este énfasis en la productividad sería razonable si esperaríamos continuar exportando básicamente *commodities*. Pero, como se vio anteriormente, las exportaciones que están creciendo más fuerte son las de algunos productos manufacturados, por lo que resulta necesario dar importancia a la calidad y flexibilidad.

Además, no sólo hay que relacionar la competitividad con los mercados de exportación sino que también con la inversión de empresas chilenas en el extranjero. En efecto, es vital que algunas empresas chilenas se transformen gradualmente en multinacionales, ya que hay varias industrias globales de gran relevancia para Chile (por ejemplo, papel y celulosa, minería y transporte marítimo) en las que la competencia se da cada vez más entre empresas multinacionales.

Por último es necesario que el Gobierno comprenda cuál es su función y asuma un rol en la búsqueda de la competitividad. Ya no se trata de implementar políticas especiales orientadas a favorecer sectores específicos que cuentan con mayores poderes de presión. Se trata, básicamente, de que el Gobierno provea una estructura institucional y regulatoria, y un ambiente en el país que estimule la ganancia de competitividad en las empresas en general. Tal como plantea Porter (1990), los gobiernos no pueden crear industrias competitivas, sólo las empresas pueden hacerlo. Sin embargo, éstos pueden impedir o limitar el desarrollo de industrias competitivas y una de sus funciones es evitar que ello ocurra.

Referencias bibliográficas

- Baily M. N. y A. K. Chakrabarti, *Innovation and the Productivity Crisis*, The Brookings Institution, 1988.
- Destouzos, M. L., R. K. Lester y R. M. Solow, *Made in America*, MIT Press, 1989.
- Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990.
- Scott, B. R. y G. C. Lodge, *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, 1985.

ROBERTO ACEVEDO A.,
JUAN E. ERRÁZURIZ O.

ROBERTO ACEVEDO A. Ingeniero Comercial, U. de Chile. Master en Administración, U. de Harvard. Gerente Comercial, Cemento Melón.

JUAN E. ERRÁZURIZ O. Ingeniero Civil, P. Universidad Católica de Chile. Primer Vicepresidente de Sofafa. Vicepresidente Ejecutivo Sigdo Koppers S. A.

INFRAESTRUCTURA: OPORTUNIDAD U OBSTACULO PARA EL DESARROLLO

Para los efectos de este documento nos referiremos a la infraestructura como aquella constituida por el stock de capital en obras públicas y a la necesaria para la prestación de servicios públicos. De esta manera, y sin ser menos importante, dejaremos de lado

todo lo relacionado con infraestructura de salud, vivienda y educación, considerando como infraestructura los caminos, puentes, calles, vías férreas, puertos, aeropuertos, aeródromos, red de agua potable, alcantarillado y aguas lluvias, captación y tratamiento de ellas, centrales de generación, líneas de transmisión eléctrica, plantas y equipos eléctricos y de comunicación, los embalses y los canales de regadío. En la actualidad, todo esto conforma un stock de capital en Chile que supera los US\$ 50.000 millones.¹ Asimismo, el valor bruto de producción de los sectores del transporte y los servicios de comunicación, electricidad y sanitarios —esto es, el valor de mercado de los bienes y servicios generado por estos sectores— alcanza a US\$ 10.000 millones² por año y genera empleo para más de 450 mil trabajadores.

En un contexto general, la infraestructura descrita sirve como base de la vida social y productiva del país; sin ella no es posible la producción ni la

¹ J. E. Errázuriz. Enade 92

² J. E. Errázuriz. *op.cit.*

vida en sociedad y por su naturaleza es el apoyo básico para todo el proceso de desarrollo socioeconómico.

La infraestructura provee además de las condiciones que permiten la gestación, desarrollo y consolidación de las actividades económicas y de servicios que requiere la comunidad. Sus características y emplazamiento físico determinan la configuración espacial del territorio nacional y regional.

En otras palabras, no hay empresa que pueda desarrollar actividades ni producir sin una infraestructura pública adecuada, sea ésta de transportes o servicios. Más allá de la empresa, cada día todos nosotros usamos la infraestructura para un normal desarrollo de la vida cotidiana. Es por esa razón que puede afirmarse que la inversión en obras de infraestructura es también una inversión de carácter social, puesto que es necesaria para la producción e indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, determinando su nivel de calidad de vida.

Así, por ejemplo, la seguridad en las vías es un factor importante para prevenir accidentes del tránsito; la cobertura de los servicios sanitarios es decisiva para liberar a la población de los problemas de salud, como las enfermedades gastrointestinales. La infraestructura eléctrica, vial y de comunicaciones, a su vez, es clave para dar niveles de seguridad aceptables a cada familia.

Siendo así —y dado el desarrollo alcanzado por el país, las tasas esperadas de crecimiento de la población y el resultado del conjunto de políticas económicas en aplicación— es esencial realizar un adecuado diagnóstico para prever, con la debida antelación, los requerimientos de infraestructura que el país demanda.

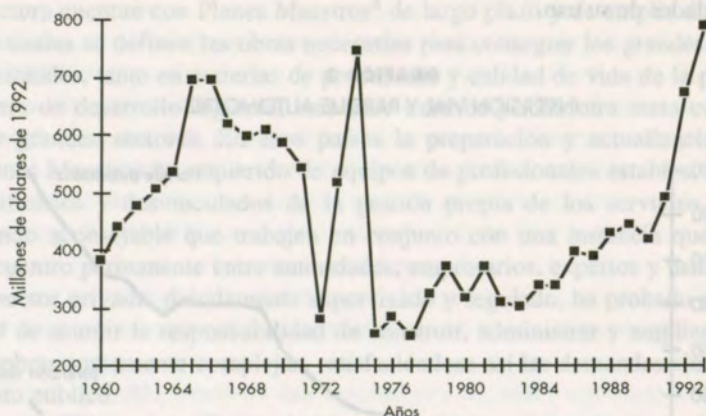
1. LA INVERSION

Las cifras históricas disponibles indican que la inversión pública en infraestructura, por la vía del presupuesto fiscal, no sólo ha sido baja, sino que también altamente cíclica. Esto se debe a que normalmente los fondos destinados a inversiones han sido el colchón utilizado por diferentes gobiernos para enfrentar los ajustes de la economía, fenómeno que es aplicable a casi todos los países latinoamericanos.³

El Gráfico 1 confirma lo anterior y muestra los bajos niveles de inversión que ha realizado el Estado. La situación es crítica si ella se compara con el stock de capital que tiene el país en infraestructura; el que, como se dijo, asciende a US\$ 50.000 millones.

³ F. Larraín y M. Selowsky, *The Public Sector and the Latin American Crisis*, ICS Press San Francisco, 1991.

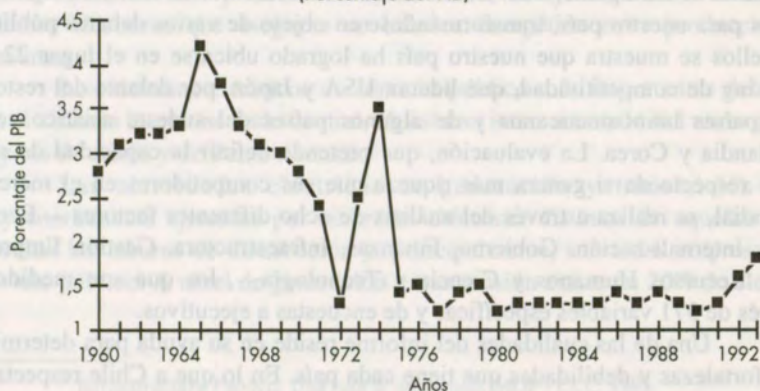
GRÁFICO 1
INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA
(Millones de dólares)



En el gráfico quedan también en evidencia los bajos niveles de inversión que se observaron en los años 1975 y 1977, en los cuales éstos alcanzaron US\$ 220 millones, mientras que en 1966, 1967 y 1973 la inversión llegó a US\$ 650 millones.

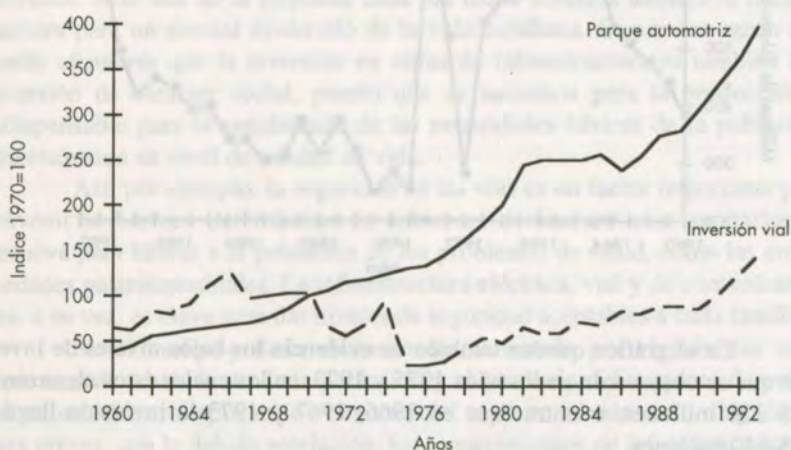
El Gráfico 2 muestra otra perspectiva de las mismas cifras, pero esta vez comparando porcentualmente la inversión pública con el PGB. En estos términos la situación sigue mostrándose dramática, pues de los 30 que muestra la serie, 20 evidencian que Chile sistemáticamente ha invertido poco menos del 1,5% del PGB.

GRÁFICO 2
INVERSION PUBLICA EN INFRAESTRUCTURA
(Porcentaje del PIB)



El Gráfico 3 nos permite comparar el desarrollo del parque automotriz con la inversión vial. Lo anterior nos señala que la inversión en infraestructura ha crecido más lento que el PIB y las causas están en que, por un lado, no se cobra por el costo real de infraestructura y, por otro, no se cobra por las externalidades de su uso.

GRAFICO 3
INVERSION VIAL Y PARQUE AUTOMOTRIZ



Comparación internacional

En 1994, y en virtud de un acuerdo de cooperación entre el Institute for Management Development de Suiza (IMD) —una de las escuelas de negocios más importantes de Europa—, el World Economic Forum y la Escuela de Negocios de Valparaíso, por segunda vez Chile fue incluido en el Informe Mundial de Competitividad. Los resultados de este informe han sido significativos para nuestro país, transformándose en objeto de varios debates públicos. En ellos se muestra que nuestro país ha logrado ubicarse en el lugar 22 del ranking de competitividad, que lideran USA y Japón, por delante del resto de los países latinoamericanos y de algunos países del sudeste asiático como Tailandia y Corea. La evaluación, que pretende definir la capacidad de cada país respecto de si genera más riqueza que sus competidores en el mercado mundial, se realiza a través del análisis de ocho diferentes factores —Economía, Internalización, Gobierno, Finanzas, Infraestructura, Gestión Empresarial, Recursos Humanos y Ciencia y Tecnología—, los que son medidos a través de 371 variables específicas y de encuestas a ejecutivos.

Una de las cualidades del informe reside en su ayuda para determinar las fortalezas y debilidades que tiene cada país. En lo que a Chile respecta, la

infraestructura aparece justamente entre las debilidades, siendo uno de los factores peor evaluado y destacándose como el principal cuello de botella para el desarrollo futuro. Una característica común de los países asiáticos de mayor nivel de desarrollo es que, a diferencia del nuestro, en el ámbito de la infraestructura cuentan con Planes Maestros⁴ de largo plazo y de amplia difusión, en los cuales se definen las obras necesarias para conseguir los grandes objetivos nacionales, tanto en materias de producción y calidad de vida de la población, como de desarrollo regional, comercio exterior y toda otra meta compartida por grandes sectores. En esos países la preparación y actualización de los Planes Maestros ha requerido de equipos de profesionales estables, altamente calificados y desvinculados de la gestión propia de los servicios públicos, siendo aconsejable que trabajen en conjunto con una instancia que sirva de encuentro permanente entre autoridades, empresarios, expertos y usuarios. Ahí el sector privado, debidamente supervisado y regulado, ha probado su capacidad de asumir la responsabilidad de construir, administrar y ampliar sistemas de obras sumamente complejas, satisfaciéndose así las demandas sin afectar el gasto público.

El lugar que Chile consigue en el citado ranking de competitividad es ciertamente motivador. Sin embargo, vale la pena reflexionar sobre las causas que destacan la infraestructura como el principal escollo que debe vencer nuestra economía para desarrollarse.

2. LOS SECTORES Y SUS NECESIDADES

La infraestructura y los servicios

El sector eléctrico

Para disponer de electricidad como energía útil en los centros de consumo es necesaria la acción simultánea de tres actividades eléctricas: la generación, la transmisión y distribución, las cuales se ejecutan a través de los sistemas eléctricos que aseguran un balance energético entre producción y consumo.

Los sistemas eléctricos de servicio público más importantes del país son el sistema interconectado central, el sistema interconectado del norte grande y los de Aisén y de Punta Arenas.

Las actividades eléctricas de generación y transmisión son mayoritariamente ejercidas por empresas eléctricas distintas de aquellas que efectúan las labores de distribución y, principalmente, son todas empresas de servicio público. A nivel de generación y transmisión existe un 20% de electri-

⁴ *Infraestructura Pública: Una ruta al desarrollo*, MOP - CCC, 1993.

cidad producido por empresas industriales y mineras que son autoproductoras y que se autoabastecen total o parcialmente.

Actualmente la cobertura eléctrica en el sector urbano alcanza al 98% y en la rural un 62%, lo que en promedio significa que el país cuenta con cobertura eléctrica total de 91%.

Desde hace poco más de 10 años, la estrategia definida por el Estado para este sector consiste en generar un marco regulatorio que incorpore el principio de subsidiariedad del Estado, lo cual ha permitido la participación creciente del sector privado en esta actividad limitando al Fisco a una función normativa y reguladora. Actualmente, el Estado básicamente vela por la calidad y la cobertura de los servicios, pero en general —exceptuando los casos de Colbún S.A., Edelnor y Central Tocopilla— no ejerce actividades operativas cuando éstas pueden ser realizadas por empresas privadas.

El sistema tarifario, a pesar de ser criticado por algunos sectores, está operando normalmente y no se detectan en este sentido carencias de servicio ni de inversión.

Las tasas históricas de crecimiento del consumo eléctrico han sido superiores al 6% en los últimos 10 años y ellas han tenido una alta correlación con las tasas del PIB. Ahora, si esa correlación entre consumo eléctrico y PIB es proyectada, en la próxima década se duplicaría el consumo de energía eléctrica y por lo tanto sería necesario invertir una cifra cercana a los US\$ 5.000 millones. Se estima que el sector privado está ejecutando inversiones por US\$ 1.500 millones, por lo tanto quedarían por definirse y/o materializarse proyectos por US\$ 3.500 millones para cubrir las necesidades eléctricas que se esperan para los próximos años.

Pareciera existir consenso en el país que, después de haberse establecido un sistema tarifario adecuado, con reglas claras, estables y debidamente transparentes, no existen dificultades para que el sector privado enfrente oportunamente las magnitudes de inversión antes señaladas.

Las telecomunicaciones

Al igual que en el sector eléctrico, el de las telecomunicaciones se rige por marcos legales dictados en 1987, que han permitido que el sector sea atendido en un 100% por empresas privadas, dejándole al Estado una labor normativa y reguladora. Desde entonces, y tras el proceso de privatización que registró el sector, se han materializado inversiones por más de US\$ 1.500 millones. La actual cobertura del país es de 9 líneas telefónicas por cada 100 habitantes⁵, cifra que parece baja en relación a los países desarrollados, pero es significativa en el marco de las naciones latinoamericanas.

⁵ R. Beca, *Telecomunicaciones en Chile: Oportunidades y exigencias en el umbral del siglo XXI*, agosto 1993.

Actualmente se observa un notable desarrollo, eficiencia y grado tecnológico de los servicios. Es así como en 1991 la automatización de centrales telefónicas alcanzó a un 100%; en 1994 se estableció el sistema de multicarriers para telefonía de larga distancia y para el año 1995 se proyecta tener el doble de líneas telefónicas por habitante que en 1993. Personeros del sector han señalado que los niveles de inversión para los próximos 5 años alcanzarán los US\$ 2.500 millones.

La fuerte competencia existente entre las distintas empresas del sector, así como su respaldo, solidez tecnológica y financiera, indica que no se visualizan problemas de inversión futura, lo cual asegura un grado creciente de calidad en el servicio.

Los servicios sanitarios

En la actualidad, la industria de los servicios sanitarios se organiza de la siguiente forma:

- Los servicios sanitarios son proporcionados por 19 empresas, de las cuales una es municipal, 7 privadas y 11 son del Estado (Corfo), aunque estas últimas operan como empresas regionales, descentralizadas.
- Como ente fiscalizador y regulador actúa la Superintendencia de Servicios Sanitarios que depende del Ministerio de Obras Públicas. Este tramita una parte importante de los decretos del sector, lo que provoca en la práctica una fuerte dependencia, pérdida de autonomía y de decisión en las empresas señaladas.
- El Ministerio de Planificación Nacional, Mideplan, es el organismo encargado de generar y determinar los estudios para la estructura de los subsidios que se asignan en el sector.

Según información proporcionada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en el sector urbano la cobertura de agua potable alcanzó en 1993 al 97,6% y en alcantarillado al 85,9%. En el sector rural el mismo año la cobertura de agua potable cubrió el 81,3%.

Sin duda que los índices de cobertura en agua potable y alcantarillado son buenos, pero insuficientes, y por ello existe gran preocupación por el grado de eficiencia y el nivel de servicio prestado por las empresas que constituyen el sector.

Respecto del tratamiento de aguas servidas el desarrollo ha sido mínimo. En 1992 el porcentaje de servicios de alcantarillado cuyos efluentes eran tratados alcanzó sólo al 3,2% de la población total del país y a 5,6% de la población urbana.

A contar de 1988 se han dictado varios cuerpos legales que otorgan al sector de servicios sanitarios un nuevo y moderno marco legal, tarifario e

institucional. El DFL 382, Ley General de Servicios Sanitarios, reguló el régimen de concesiones y las condiciones de prestación; el DFL 70, Ley de Tarifas, estableció un nuevo régimen tarifario y de aportes reembolsables; la Ley 18.902 creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios para la fiscalización del sector, y la Ley 18.788 estableció los subsidios para los usuarios residenciales de escasos recursos. A través de la dictación de los citados cuerpos legales y de sus respectivos reglamentos, se establecieron las bases para que las empresas sanitarias, cuyas tarifas se determinan en función de los costos marginales de una empresa modelo, puedan expandirse y cumplir con la obligación de prestar el servicio dentro de su respectiva área geográfica de concesión.

Sin embargo, toda esta normativa dictada con el objeto de privatizar las empresas sanitarias hasta la fecha ha sido, en su sustancia, desaprovechada: las empresas sanitarias siguen perteneciendo al Estado a través de Corfo, las tarifas no están siendo aplicadas en su totalidad y los déficit de inversión son dramáticos.

En 1993 las empresas de este sector invirtieron US\$ 145 millones, mientras que la Cámara Chilena de la Construcción estima que para satisfacer las futuras demandas y elevar los niveles de cobertura en agua potable, alcantarillado y tratamiento de efluentes se requiere invertir del orden de US\$ 2.000 millones en un período de 6 años. Con ello, el tratamiento de efluentes alcanzaría a un 60%, cifra que se estima como la mínima necesaria para que nuestro país no tenga dificultades importantes ni en la salud de la población ni en la exportación de productos. Y un punto adicional: esos requerimientos de inversión no incluyen el manejo o tratamiento de aguas lluvia.

En síntesis, y en cuanto a la infraestructura de servicios en general, puede decirse que en el país existen marcos regulatorios modernos que se están aplicando plenamente en los sectores Eléctrico y Telecomunicaciones, y sólo parcialmente en los servicios de agua potable y alcantarillado.

Asimismo, es posible detectar que existe una gran diferencia en la propiedad de las empresas que ofrecen los servicios. En Electricidad y Telecomunicaciones, por ejemplo, prácticamente la totalidad de las empresas está en manos privadas, existiendo un muy buen índice de cobertura y un nivel de inversiones que es enfrentado sin dificultades. En los Servicios Sanitarios, los niveles de cobertura son razonables en agua potable y alcantarillado, y absolutamente insatisfactorios en el tratamiento de efluentes, requiriéndose altos niveles de inversión para enfrentar las necesidades del país.

Infraestructura de riego

En Chile hay unas 2.500.000 hectáreas de terreno aptas para ser regadas, de las cuales sólo 1.200.000 son en la actualidad suelos regados. En consecuencia, se dispone de un enorme potencial por desarrollar en materia de

riego y drenaje, el mismo que prácticamente no ha variado durante las últimas dos décadas.

Los planes de gobierno suponen incorporar a regadío 600.000 hectáreas de suelos de secano, gradualmente a partir de 1995. Para llevarlos a cabo se encuentran en ejecución obras que, sumadas a los proyectos contemplados hasta el año 2000, suponen una inversión cercana a los US\$ 390 millones, según consta en el Plan de Inversiones de la Comisión Nacional de Riego.

También se encuentra vigente la Ley de Fomento al Riego para obras menores. Las empresas privadas y los agricultores en forma individual pueden desarrollar proyectos en lugares donde la inversión parece conveniente por la rentabilidad esperada del negocio (Valle de Copiapó y una gran cantidad de pozos en todo el Valle Central, lo cual ha hecho que el uso de este mecanismo legal haya resultado exitoso).

La agricultura nacional experimentó un gran crecimiento y modernización durante los años 80, para perder luego su dinamismo en los '90. Así es como hoy por hoy el desarrollo del sector agrícola se ve amenazado, más por problemas de rentabilidad que por limitaciones en el sistema de regadío. El futuro crecimiento agrícola de exportación depende de una mayor adecuación a las exigencias de los mercados externos, de una sana competencia con ellos y de una mayor eficacia productiva en las empresas. Más aún, en muchas áreas no se requiere regadío, ya que en ellas la actividad forestal es más rentable que la agrícola.

Por lo anterior, no parece claro incorporar a la producción agrícola mayor superficie productiva regada. En parte porque es indudable que los suelos de mayor potencial ya disponen de una adecuada dotación de agua y, en general, las obras proyectadas regarán sectores de menor potencial agroeconómico. La excepción está conformada por ciertas regiones donde la inversión podría ser socialmente rentable dado el impacto social que tendrían en la zona, como el embalse El Toro en Vallenar.

Pero más allá de algunos casos puntuales como el anterior, resulta evidente que para la competitividad de la agricultura chilena en general, será el mejoramiento de carreteras y de toda la infraestructura básica lo que tendrá un efecto sobre la rentabilidad del negocio agrícola, por sobre la infraestructura de riego. En este sentido, la «Carretera de la Fruta», por ejemplo, dio oportunidades y mejoró la competitividad de sectores importantes, cuyos productos antes no podían acceder adecuadamente a los mercados.

Los transportes

Ferrocarriles

La infraestructura ferroviaria nacional cuenta con tres sectores característicos: el ferrocarril de Arica a La Paz (FCALP), la red norte y la red sur.

El FCALP tiene 205 km. de línea de trocha angosta (1 metro); en el territorio nacional es administrado por el Estado (EFE) y está desvinculado del resto de la red nacional. Por su parte, la red norte, también con líneas de trocha angosta, depende de la Corfo a través de Ferronor y conecta Iquique con La Calera. Son 1.900 km. y cuenta con varios ramales, de los cuales los más importantes son el privado de Antofagasta a Oruro, que conecta Chuquicamata con Salta; el de Diego de Almagro a Potrerillos, que pertenece a Codelco; los estatales desde Copiapó a la fundición Paipote y a Caldera, y el de Minas Algarrobo a Maitencillo de propiedad de CAP.

La red sur, casi en su totalidad de trocha ancha (1,676 metros), conecta Valparaíso con Puerto Montt, pasando por Santiago. Esta vía troncal básica, de 1.265 km., cuenta con ramales que la conectan con la totalidad de los puertos, con las principales localidades del litoral y con las zonas agrícolas hacia la cordillera. Si a ello se agregan las líneas adicionales que tienen las estaciones, las industrias, los cruces y desvíos, se estima que esa red llega a los 4.165 km. de vía.

El principal problema de la infraestructura ferroviaria (rieles, durmientes, estaciones, señalizaciones, sistemas de comunicación, maestranzas, casas de máquina, equipos de arrastre, etc.) radica en el deficiente estado en que ella se encuentra. Ya que, por una parte es difícil y costosa de reconstituir y, por otra, está lejos de proporcionar un servicio acorde con las demandas actuales y futuras.

Durante el año 1993, el Congreso Nacional aprobó una ley en la que básicamente se estableció que la empresa EFE podría traspasar al sector privado todo el transporte de carga a través de su filial Fepasa (Ferrocarril del Pacífico S.A.), pero debía mantener en sus activos las líneas y el transporte de pasajeros.⁶

Al mismo tiempo se obtuvo un crédito de US\$ 67 millones ofrecido por el gobierno japonés para financiar, durante tres años, la rehabilitación de la infraestructura, la prolongación de la vía soldada y la rehabilitación de locomotoras y vagones de pasajeros.

Es importante destacar que el resurgimiento de ferrocarriles es absolutamente compatible con el desarrollo de la infraestructura vial interurbana. Dependiendo del lugar geográfico, las distancias del transporte, la accesibilidad de los puntos de origen y destino, el tipo de producto, los volúmenes a movilizar y de los costos involucrados, siempre existirán conveniencias económicas y estratégicas para el uso alternativo del sistema vial y ferroviario.

La rehabilitación también hará posible una mejora muy esperada de los servicios turísticos y contribuirá a disminuir costos de transporte en el sector industrial, forestal y agropecuario.

⁶ A la fecha de publicación de este documento se encontraba pendiente de adjudicación la licitación, en la que sólo hubo un interesado.

En los últimos cuatro años sólo se han invertido US\$ 13 millones, en circunstancias que los niveles necesarios para tener una red operativa entre Santiago y Puerto Montt alcanzan a los US\$ 350 millones por concepto de vías y a US\$ 50 millones por concepto de equipamiento en vagones, tanto de carga como pasajeros.

La inversión requerida para adecuar el funcionamiento de la red norte, aunque no ha sido detallada, se estima del orden de US\$ 3.000 millones.

Los aeropuertos

La acelerada integración de Chile al mundo en los últimos años y el fuerte crecimiento de la actividad económica han significado que entre 1985 y 1993, por ejemplo, el número de pasajeros en las rutas nacionales haya aumentado desde 560.000 a más de 1.000.000, y que entre enero y agosto de 1994 el crecimiento haya sido del 26% en relación al mismo período de 1993.

El tráfico internacional ha crecido a un ritmo aún más fuerte, mientras el tráfico de carga en los últimos 7 años ha subido un 200%.

El país cuenta con la infraestructura aeroportuaria de la ciudad de Santiago y con una red troncal de 15 aeropuertos para atender al flujo de pasajeros, nacional e internacional, y el comercio exterior.

De un análisis de la infraestructura actual, preparado por encargo del Ministerio de Planificación y Cooperación, se concluye que la mayoría de estos aeropuertos requieren de modernizaciones. Las medidas van desde mejoras en los servicios propios de un terminal aéreo hasta la construcción de nuevos aeropuertos, pasando por ampliaciones y refuerzos de pistas y compra de sistemas para facilitar las operaciones de despegue y aterrizaje.

En general, en este sector se aprecia lo siguiente:

- Una operación mixta entre la Fuerza Aérea (FACH) y empresas comerciales.
- La falta de un plan de desarrollo de la red que permita afrontar armónicamente la mayor afluencia de pasajeros y carga.
- La ausencia de criterios comerciales en el diseño de nuevos edificios.
- Que buena parte de las operaciones son sólo diurnas.
- Que las decisiones de inversión están en manos de tres instituciones: la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) y la Dirección de Aeropuertos (DAP).

Actualmente no existe un sistema de tarificación del sector. Lo que hay es un sistema de tasas, derechos, concesiones, arriendos y otros impuestos que financian el presupuesto de la DGAC en sus programas de inversión y otros gastos operacionales. En efecto, las líneas aéreas y sus usuarios financian más del 70% de los ingresos de la DGAC a través de tasas y derechos de embarque. El 30% restante es financiado a través de concesiones comer-

ciales de todo tipo dentro de la jurisdicción de los aeropuertos y del 1% de aporte estatal. La DAGC controla y decide por el total de estos ingresos.

Las inversiones que se estiman necesarias para dejar en buen pie operativo a la red son muy bajas y ascienden a US\$ 15 millones. A ello se deben agregar US\$ 8 millones anuales por concepto de mantención. Las inversiones más apremiantes son las relacionadas con dotar a los aeropuertos de sistemas de aterrizaje nocturno y con neblina, la de establecer nuevos aeropuertos en la zona centro-sur y en la isla de Chiloé, la habilitación del aeropuerto de Copiapó y la ampliación y/o construcción de terminales de pasajeros y carga en Iquique, La Serena y Puerto Montt.

Los puertos

El sistema portuario del país está constituido por más de 32 puertos o terminales, de los cuales 11 son administrados por el Estado a través de Emporchi.

El volumen total de carga movilizada por los puertos nacionales alcanzó en 1993 a 34.420.000 toneladas, de las cuales poco más del 50% fueron transferidas por los privados y 16.445.528 toneladas por los puertos estatales de Emporchi.

Si bien es cierto que el volumen se comparte casi por mitades entre el sector privado y el Estado, hay una marcada diferencia en los tipos de carga. En efecto, el 72% de las cargas a granel líquidas y sólidas fueron transferidas por puertos privados, mientras que el 85% de la carga general compuesta por contenedores, fruta, madera, cobre y otros, fue transferida por Emporchi.

Por otra parte, los puertos privados son altamente especializados y generalmente están asociados a la actividad específica que realizan sus propietarios. Tales son los casos de los puertos de CAP y otras empresas mineras y petroleras. La relevancia de Emporchi en el tema portuario y sus implicancias en la competitividad de nuestras exportaciones está dada por su alta participación en el movimiento de carga general y el volumen monetario que ello significa. Más aún, esta relevancia se ve fuertemente afectada porque dicha empresa estatal tiene un rol normativo y operativo a la vez. En ello destacan negativamente:

- El sistema tarifario en uso, que combina las actividades de movilización con el almacenaje.
- La exclusividad en la administración de los espacios de almacenaje interiores, que ha redundado en una mala utilización de ellos.
- La institucionalidad, en que una sola empresa administra la operación de todos los puertos, impidiendo de este modo la competencia entre ellos.
- El no pago por los bienes nacionales de uso público y que sea dirigida

por un representante del Presidente de la República, lo que en la práctica significa que el directorio reporta a nadie.

- Las pérdidas que la empresa genera, las cuales ascendieron en 1993 a US\$ 3,5 millones y que este año se prevén crecientes en el futuro.

La tasa de crecimiento de la demanda del sector varía según el puerto de que se trate, pero representa un promedio de 12% anual.

La tasa de ocupación es otro indicador de importancia. Asumiendo que el 60% de ocupación promedio se establece como el límite bajo el cual no se produce congestión portuaria, el diagnóstico indica que los puertos de Valparaíso, San Antonio, Talcahuano y San Vicente presentan serios problemas de congestión, especialmente en la temporada de exportación de fruta.

Otra debilidad que presenta el sector está en el hecho de que el país tiene pocas bahías apropiadas para puertos, especialmente en la zona central, y que los accesos son estrechos e inadecuados (Valparaíso, San Antonio, San Vicente y Talcahuano). No obstante que entre los años 1990 y 1992 se invirtieron del orden de US\$ 50 millones por año, hay conciencia de que la cifra es insuficiente para satisfacer la demanda y los requerimientos tecnológicos del futuro. En efecto, incorporando las inversiones recientemente realizadas y por realizar, Valparaíso, San Antonio y San Vicente presentarán problemas de congestión en 1996, si la carga crece al 15% anual.

Vialidad interurbana

La infraestructura vial es una de las principales fuentes de desarrollo económico del país. La red vial interurbana es de aproximadamente 80.000 km. de extensión. Pero de ella sólo 13.000 km. están pavimentados (16%), 32.000 km. (41%) son caminos ripiados y el saldo de 35.000 km. son de tierra.

A los bajos niveles de pavimentación deben sumarse dos importantes elementos: el deficiente estado de mantención y calidad de los caminos y el crecimiento del parque vehicular. Las estadísticas demuestran que sólo el 15% de los caminos se encuentra en buenas condiciones, el 54% en regular estado y el 31% en mal estado. Lo anterior ha hecho crisis en los últimos años, ya que la red actual es similar a la existente a principios de 1970, no obstante que el flujo vehicular ha crecido casi 4 veces en los últimos 25 años.

Hoy el 70% de la red pertenece a lo que se denomina la red comunal, por lo que su desarrollo está limitado al quehacer de las municipalidades, las mismas que en su mayoría están sin equipos mínimos, sin capacidad técnica y sin los recursos financieros para su mantención.

Por otra parte, el sistema actual de recaudación de fondos viales (impuesto a los combustibles, peajes y permisos de circulación) no grava proporcionalmente a los usuarios de las vías y de esta forma quienes más deterioran los caminos no están pagando más que los pequeños usuarios.

Según estudios de la Cepal,⁷ el mal estado de las carreteras le significa al país un costo de flete anual adicional de US\$ 370 millones, por concepto de desgaste de vehículos. Algunos estudios de la Sociedad Nacional de Agricultura indican que el estado de los caminos implican al sector exportador un deterioro de sus cargas, entre predios y packing, que han valorado en aproximadamente US\$ 100 millones. Si a lo anterior agregamos que el sector forestal está creciendo fuertemente en sus explotaciones y que actualmente sólo el 15% de la red está en buenas condiciones, fácil es deducir las consecuencias que ello tendrá en los próximos años si no se toman medidas con la debida anticipación.

Pero en estos términos, no existen planes ni programas ministeriales disponibles que permitan visualizar que de aquí al 2000 se dé especial prioridad a la mantención del patrimonio vial, resolviendo los problemas de congestión y accidentes, y proveyendo también de las nuevas soluciones que el país requiere para su desarrollo. Hasta hoy, todos los programas se realizan en atención a la disponibilidad presupuestaria y no en función de las necesidades reales del país.

Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción indican que para mejorar el estándar de la red vial de aquí al 2000, se requiere invertir US\$ 675 millones anuales frente a los US\$ 300 millones que se invirtieron en 1993. Esos recursos consideran completar la pavimentación de la red básica del país —que llega a 21.000 km.— y desarrollar las obras anexas que permitan disminuir las tasas de accidentabilidad en el tránsito, como son señalización, iluminación, defensas camineras y las pasarelas peatonales, entre otras.

Vialidad urbana

La situación actual en Santiago y en las principales ciudades del país es gravísima, producto de variados factores que finalmente han redundado tanto en una congestión vehicular como en una mala calidad de vida de la población.

Entre estos factores destacan:

- a) Bajo nivel de inversión en los últimos 25 años.
En Santiago se invirtieron sólo US\$ 10 millones por año entre 1977 y 1990, lo que significó que se dejaron de pavimentar aproximadamente 700 km. dentro del radio urbano, siendo que el patrimonio vial de la ciudad es de US\$ 1.500 millones. Ello indica que el país no ha invertido en mantención lo que el simple deterioro por el uso requiere.
- b) Aumento en la tasa de motorización muy superior al crecimiento del PIB.

⁷ Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales. (A. Schliesser y A. Bull, Cepal, 1992).

Según cifras oficiales de 1994, el total de vehículos inscritos en el Registro Nacional de Vehículos Motorizados asciende a 1.740.488 vehículos que se desglosan en: 1.034.370 automóviles y stations wagons, 403.842 camionetas, 49.006 buses, 126.698 camiones, 80.558 motocicletas y 46.014 otros (grúas horquillas, motoniveladoras, etc).

Las cifras anteriores representan un incremento de 3,8 veces el parque vehicular existente en 1970, mientras que la inversión en vialidad en el mismo período sólo ha crecido 1,5.

c) Ineficiencia del transporte público.

La tasa de utilización del transporte público es relativamente baja y la cantidad de unidades para brindar el servicio es superior a la necesaria.

La capacidad de transporte por unidad, la velocidad y en general la calidad del servicio podrían ser mucho más eficientes si se fijaran reglas mínimas (buses de 2 pisos, articulados, paraderos diferidos, años máximos de antigüedad, etc.)

d) Mala utilización de los espacios de circulación.

En general, se ha permitido que en las calles se realicen actividades para las cuales ellas no han sido diseñadas: estacionamientos, paradas de buses, paradero de taxis, etc. A lo anterior deben agregarse variados usos, que aunque necesarios, poco a poco entorpecen los flujos expeditos de circulación, como son la instalación de redes de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, fibra óptica, líneas eléctricas y de teléfono), eventos sociales (manifestaciones políticas, desfiles, competencias deportivas), descarga de materiales de construcción y clases de prácticas de conducción, entre muchas otras.

e) Uso gratuito de calles y vías.

Actualmente todos estos actores concurren indiscriminadamente a la saturación de las vías, sin otra restricción que obtener una autorización municipal y/o pago de derechos insignificantes. En otras palabras se ha confundido la libertad de uso de un bien, con su uso gratuito, lo que equivale a no pagar lo que realmente ello vale.

f) Planificación y desarrollo de calles pensando en las necesidades presentes y no futuras (señalización, radios de curvatura, iluminación, amplitud de vías, demarcación).

g) SemafORIZACIÓN INEFICIENTE.

Estudios de Sectra indican que la velocidad promedio de circulación en Santiago ha caído desde 34,5 a 24,6 km/hora en los últimos seis años. Si bien las causas de este fuerte retroceso son variadas, no es menos cierto que los sistemas de semaforización en las comunas de Santiago, Ñuñoa, Providencia y Las Condes son perfeccionables y con ello la velocidad de circulación aumentaría significativamente.

h) Ineficiente Educación de Conductores.

La calidad de la educación de los conductores es insuficiente para

asegurar una conducción expedita dentro de una ciudad congestionada.

i) Institucionalidad poco operativa.

Falta de una adecuada institucionalidad de los organismos públicos que ejercen un rol normativo y de autoridad. Las 34 municipalidades de la Región Metropolitana, la Intendencia Metropolitana, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Obras Públicas son demasiadas instituciones sin los medios para encarar un mismo problema. Hoy no existe un organismo que ataque simultáneamente todos los problemas de desarrollo urbano, planificación vial y ordenamiento del tránsito.

Las inversiones necesarias para los próximos 10 años sólo en la ciudad de Santiago, incluido el Metro, se estiman en US\$ 2.500 millones, es decir US\$ 250 millones anuales. Se prevé también que para aliviar los graves problemas de las ciudades deben construirse terminales de carga pesada en las afueras de ellas y nuevos accesos a las ciudades de Viña del Mar, Talcahuano, Puerto Montt y Valparaíso, todo ello con un costo aproximado de US\$ 100 millones anuales.

Magnitud del déficit y necesidades de infraestructura

De acuerdo a las cifras aparecidas en el documento «Infraestructura para el Desarrollo», preparado por la Comisión de Infraestructura de la Cámara Chilena de la Construcción en noviembre de 1993, el nivel de inversión pública de infraestructura es del orden de US\$ 700 millones anuales y las carencias detectadas indican que el nivel debería ser del orden de los US\$ 1.500 millones anuales, de acuerdo al Cuadro 1.

CUADRO 1
INVERSION ANUAL

Area	Actual 1993	Mínima	Necesaria Deseable	Rango del Déficit
Servicios Sanitarios	140	315	415	175 - 310
Riego	50	50	60	0 - 10
Puertos	48	50	80	2 - 32
Aeropuertos	35	35	40	0 - 5
Ferrocarriles	2	25	35	23 - 33
Vialidad Urbana	129	350	450	221 - 321
Vialidad Interurbana	313	675	750	362 - 437
Total	717	1.500	1.850	783 - 1.148

En las cifras anteriores no se han considerado los niveles de inversión actuales y estimados para los sectores eléctricos y telecomunicaciones, por cuanto ellos no representan un déficit para el país.

Si ambos sectores incluyeran una proyección de las necesidades de inversión para los próximos seis años en todas las áreas de la infraestructura, sea ésta proveída por el sector público o privado, sería de US\$ 15.000 millones, según el Cuadro 2.

CUADRO 2
NECESIDADES DE INVERSIÓN 1995 - 2000
(Cifras en millones de dólares)

1. Servicios		
Eléctrico	3.000	
Telecomunicaciones	2.500	
Servicios Sanitarios	2.000	
Total Servicios		7.500
2. Riego		
Total	400	400
3. Transportes		
Ferrocarriles	400	
Aeropuertos	150	
Puertos	300	
Vialidad Urbana	2.050	
Vialidad Interurbana	4.200	
Total Transportes		7.100
Total necesidades infraestructura:		15.000

3. INFRAESTRUCTURA: UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO

Una economía abierta al comercio exterior como la chilena, alejada de los centros económicos mundiales y donde el 90% del intercambio de bienes se lleva a cabo por vía marítima, requiere de puertos modernos, rápidos, eficientes e integrados a las redes de acceso vial y ferroviaria.

Nuestro país tiene una posición geográfica privilegiada en relación al continente americano y al océano Pacífico. Hoy existe la oportunidad histórica de aprovechar la reestructuración y apertura económica de nuestros vecinos latinoamericanos para integrarlos al fuerte desarrollo de los países asiáticos, prestando todo tipo de servicios que faciliten el intercambio comercial entre estos dos continentes.

Pero el Estado no dispone de recursos para cubrir los déficit de inversiones en infraestructura. En efecto, los requerimientos de inversión y gasto social en salud, educación, justicia y vigilancia, obligan a que los proyectos de

infraestructura tengan que competir con los fondos fiscales, que generalmente tienen mayor rentabilidad social en tales áreas.

El costo para el país de no invertir en infraestructura oportunamente tiene tres grandes componentes: el costo social incurrido, la pérdida de competitividad de nuestras exportaciones y la pérdida de oportunidad que implica dejar de ser el país prestador de servicios entre América y Asia.

Respecto del costo social, éste se puede asimilar a aquel en que incurre la población por una falta de elementos y facilidades públicas que la llevan a perder tiempo, vidas humanas, a un mayor número de enfermedades y la falta de comunicación, entre otros. El costo económico de traslado de carga y pasajeros y el costo social que representan los tiempos de viaje están en relación inversa a la extensión, diseño y calidad de las vías. Menor tiempo de viaje, significa mayor disponibilidad de tiempo para otros usos, ya sean éstos económicos o sociales. De ello depende que nuestros trabajadores puedan llevar una vida más plena e integrada. Si un trabajador por la vía de una inversión adecuada en transporte urbano demora una hora en vez de tres en el trayecto de su casa al trabajo y viceversa, podrá dedicar dos horas a su familia o a la oportunidad de capacitarse. En ese sentido, entonces, la inversión hecha es inversión social.

Cifras de la Cámara Chilena de la Construcción indican que el costo social de congestión para la ciudad de Santiago asciende a US\$ 400 millones anuales. Carabineros ha calculado que el costo de accidentes representa en Chile una cifra cercana a US\$ 320 millones. Y ello sin considerar el costo de vidas que se está produciendo, con una víctima cada cinco horas, esto es, poco más de 1.500 personas fallecidas anualmente en accidentes automovilísticos. Obviamente no todos ellos corresponden a un déficit de infraestructura caminera, aunque las cifras indican una tasa de accidentabilidad dos veces superior a la existente en países con infraestructura caminera de buen nivel.

Por otra parte, la pérdida de competitividad de nuestras exportaciones es un costo importante. Por la lejanía de los principales centros de consumo, Chile debe ser tremendamente eficiente en el transporte de bienes, los cuales tienen un precio determinado por el mercado internacional y donde cualquier costo adicional, por marginal que éste sea, debe ser asumido por el exportador. En un escenario como el actual, en que la mano de obra aumenta su valor relativo y el tipo de cambio real baja, la competitividad del país como un todo debe sustentarse en la eficiencia, en la aplicación de nuevas tecnologías y en la productividad de todos y cada uno de los eslabones de la cadena.

Se ha determinado que el sector frutícola actualmente incurre en costos anuales adicionales de US\$ 100 millones por falta de infraestructura portuaria y caminera.

Según la Cámara Chilena de la Construcción, el costo que le significa al país la pérdida de competitividad por la falta de una adecuada infraestructura pública alcanza a US\$ 1.415 millones (Infraestructura para el Desarrollo, noviembre 1993).

Como dijimos, la falta de infraestructura incluye también un tercer

costo: el de oportunidad. La posición geográfica de Chile, la estabilidad política y económica del país, su calidad empresarial, la disponibilidad de empresas de estiba y desestiba, como asimismo de servicios financieros, de telecomunicaciones y hoteleros, y el prestigio en el exterior, otorgan a Chile no sólo una oportunidad, sino una considerable ventaja para convertirse en el corredor entre América y Asia. Pero eso será realidad siempre y cuando la infraestructura vial, de puertos y aeropuertos sea la adecuada.

El puerto de Iquique es un ejemplo de lo que podría llegar a ser el norte gracias a la Zofri. Sin embargo, para que este puerto se transforme en un motor de desarrollo es necesario generar un ambiente competitivo tal como el que existe en los países asiáticos, con empresarios —más que funcionarios estatales—, que conozcan los mercados de América Latina y del sudeste Asiático, negocien con las empresas navieras y compitan entre sí por captar carga ofreciendo mejores servicios a menores costos a los usuarios.

La clave es que el Estado desarrolle un rol planificador estratégico, normativo, regulador y subsidiario y, por el contrario, deje la operación de la infraestructura en manos privadas.

En simple, esto significa fomentar la competencia entre operadores y donde ello no sea posible —por razones monopólicas, naturales, geográficas o tecnológicas— deben establecerse tarifas reguladas que reflejen el verdadero costo del servicio, con estímulo al inversionista y equidad para el usuario.

El rol del Estado también alcanza al otorgamiento de subsidios a aquellas actividades que no sean privadamente rentables, operándolas bajo algún esquema mixto o subsidiando la demanda.

Sólo así se generará un mercado transparente, estable y equitativo, y transformaremos nuestras ventajas comparativas inestables en ventajas competitivas permanentes. De otra forma, el sector privado preferirá destinar sus recursos, habilidades, inversiones y proyectos a otros países.

4. COMO ENFRENTAR EL DEFICIT DE INFRAESTRUCTURA

De la revisión de las cifras y el diagnóstico presentado en este artículo se concluye que:

- a) En algunos sectores hay plena satisfacción de la demanda mientras en otros existen importantes déficit que amenazan constituirse en un freno para el desarrollo. En el primer caso está el sector telefónico, la producción y distribución de energía eléctrica y el suministro de gas, en todos los cuales la responsabilidad de producir, invertir y proporcionar servicio a los usuarios recae esencialmente en el ámbito privado, el que se atiene a un marco legal y tarifario definido por el Estado. Por el contrario, se detectan grandes déficit de inversión y calidad deficiente de los servicios prestados en áreas como servicios sanita-

- rios, puertos, aeropuertos, vialidad urbana y vialidad interurbana, es decir, las que actualmente cubre el sector público.
- b) Las inversiones de infraestructura deben realizarse de acuerdo a una visión de país inserto en la economía mundial y a largo plazo. Hoy no puede desconocerse que el comercio internacional entre Asia y América Latina se incrementará en los próximos años, y que Chile puede desarrollar una importante ventaja competitiva para ser el canalizador de los servicios entre estos dos continentes. Los posibles ingresos de Chile al Nafta, Mercosur y Apec son otra muestra de la inserción del país en el mercado mundial, lo que abre mayores y nuevas oportunidades a nuestro comercio internacional.
- c) Tradicionalmente la fuente de financiamiento de la infraestructura ha sido el presupuesto fiscal sin embargo, con esta forma de trabajo hemos acumulado un déficit que se estima entre US\$ 700 y US\$ 800 millones anuales. Por lo tanto, corresponde ahora pensar en diferentes formas de financiamiento que permitan cerrar la brecha existente.

Nuestras ideas son las siguientes:

Privatización de los servicios sanitarios

En Chile, al igual que en muchos países de Latinoamérica, los servicios públicos sanitarios han sido manejados directamente por el Estado. La característica es que constituyen monopolios naturales y son indispensables para el bienestar de la población, dos elementos que han servido en el pasado como argumentos para que el Estado proveyera directamente dichos servicios, a través de entidades productivas fiscales, con funciones normativas y fiscalizadoras al mismo tiempo. La aplicación de este enfoque ha provocado un déficit tanto en la cobertura de estos servicios, como en su gestión, generándose con ello un problema de una magnitud inabordable para las actuales empresas sanitarias que dependen de Corfo.

En este caso, al igual que en el de los servicios eléctricos y telefónicos, el Estado debería cumplir un rol subsidiario en la provisión de servicios, asumiendo sólo aquellas funciones que dicen relación con la dictación y cumplimiento de normas generales comunes para todos los ciudadanos y sectores, así como las de establecer, fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normas relativas a la calidad del servicio, las condiciones de prestación, los derechos y obligaciones de las empresas prestadoras y de los usuarios, como también la fijación de tarifas.

El Estado además debe preocuparse en forma especial de asegurar a los sectores más desvalidos de la población el acceso al servicio, a través de un adecuado sistema de subsidios directos y focalizados.

Con el objeto de enfrentar este problema y modernizar la gestión de los servicios públicos, en 1988 se configuró un marco regulatorio plenamente

vigente en este momento. En esa oportunidad se buscó dar a las empresas un marco legal estable y crear un sistema de tarificación que incentivara la eficiencia en la gestión, diera señales a los usuarios para la reducción de su consumo y permitiera a las empresas realizar las inversiones que el sector necesitare.

El marco regulatorio establecido permite que cualquier empresa que desee prestar el servicio de agua potable y alcantarillado actúe como concesionaria. Esto significa que tal empresa tiene el derecho de establecer, construir y explotar las instalaciones que le permitan proveer el servicio a la comunidad y, como contrapartida, ella debe cumplir con una serie de obligaciones relacionadas con las condiciones de otorgamiento del suministro, la calidad del servicio y el cumplimiento de las normas que impone el Estado.

En cuanto al sistema tarifario que está vigente, podemos decir que las tarifas se calculan independientemente de los costos efectivos en que incurran las empresas, recurriéndose para estos efectos a «modelos de empresas». Este esquema permite incentivar la eficiencia, puesto que en la medida que éstas alcancen estándares superiores a los considerados en el diseño de las respectivas empresas modelos, obtendrán un mayor nivel de rentabilidad.

Es decir, se tarifica a costo marginal, sin garantizar una determinada rentabilidad de la empresa, puesto que ella será fruto de su gestión. Es así entonces como las empresas deben ajustarse a las tarifas y no las tarifas a la gestión, lo que evita el traspaso de ineficiencias a los consumidores.

Teniendo presente que el marco regulatorio ofrece las condiciones para la participación del sector privado —asegurando la calidad del servicio y las futuras inversiones— y reconociendo que el Estado, por razones presupuestarias o de política macroeconómica, difícilmente podrá en el corto plazo aumentar los niveles de inversión que el sector requiere, no parecen existir inconvenientes para que las actuales empresas de servicios sanitarios —sociedades anónimas dependientes de la Corfo— sean vendidas al sector privado. Este se encargará de materializar los grandes proyectos que se requieren para mejorar el servicio en agua potable y alcantarillado, y efectuar las fuertes inversiones en las plantas de tratamiento.

De acuerdo al esquema anterior, se liberaría al Estado de invertir US\$ 2.000 millones en los próximos seis años y el país estaría en condiciones de enfrentar el próximo siglo con toda la infraestructura necesaria de servicios eléctricos, telecomunicaciones y sanitarios, en un esquema moderno y sin restricciones de inversión.

Tarificación en zonas urbanas

La situación que presenta la infraestructura de transportes del país resulta un negro panorama, que debe ser enfrentado rápida y tenazmente, tanto por las autoridades como por los distintos sectores del quehacer nacional.

Sin duda que el problema es multisectorial. De partida, afecta áreas urbanas e interurbanas; al desarrollo industrial como el exportador; a los usuarios del transporte público como a los automovilistas particulares; al transporte terrestre como el marítimo.

En este sentido, podríamos decir que son cuatro los elementos que caracterizan el problema vial: la creciente congestión vehicular en las ciudades, la congestión vehicular en las rutas, los deficientes accesos a los principales puertos del país y un inadecuado funcionamiento de la red ferroviaria, complementaria a la vial.

El problema de congestión vehicular no es uno que afecte sólo a Santiago y otras ciudades del país en forma cada vez más creciente. También ha afectado a muchas importantes ciudades del mundo, incluso de países desarrollados y hasta la fecha no hay una fórmula de solución única y exitosa.

Este problema debe ser atacado simultáneamente en tres frentes. Por el lado de la oferta, o incremento de las obras de infraestructura vial; por el lado de la demanda; es decir, a través de la implantación de restricciones o impuestos que se apliquen a los usuarios de ella, y por la vía de una mejor gestión en las ciudades.

Por el lado de la oferta, la solución consiste en construir una mayor cantidad de obras que atiendan las necesidades cada vez más crecientes de los usuarios, aunque es claro que esta solución es cara y en general no resuelve todos los problemas de circulación, ya que incentiva el uso del automóvil. Para enfrentar este caso se encuentran las soluciones viales más tradicionales, tales como los tréboles, pasos sobre y bajo nivel, vías expresas, monorrieles, trenes subterráneos, etc.

Veamos ahora cómo abordar el tema por el lado de la demanda.

El hecho de que un automovilista circule por una determinada vía y ello no entorpezca el que otro pueda hacerlo en forma simultánea, se conoce como el uso de un bien público con un costo marginal de admitir un usuario adicional igual a 0. Este hecho no significa de ninguna manera que el costo de proveer el servicio sea 0. Menos aún significa que el costo total de la vía sea 0, ya que hay, al menos, un «costo de inversión» que alguien debe pagar y un «costo de mantención» que debe incluirse por el uso desgaste de la vía.

Por otro lado, si un automovilista, por usar una determinada vía entorpece la circulación de otro, el costo marginal de admitir un usuario adicional deja de ser 0. Esto es conocido como un bien escaso de uso público y en un extremo se ubica lo que simplemente se conoce como congestión vehicular. Conceptualmente existen tres formas de atacar el problema por el lado de la demanda:

a) Restricción Física de Ingreso a Zonas Congestionadas.

Más conocido como restricción vehicular, si bien este método ha probado ser eficaz en disminuir el flujo vehicular en zonas de alta congestión, posee algunas debilidades entre las que destacan las siguientes:

- No discrimina entre áreas de mayor o menor congestión. Ejemplo: la restricción vehicular en Santiago no discrimina entre el centro de la ciudad y las zonas periféricas, como pueden ser las comunas de Peñalolén o Lo Barnechea.
- No es eficiente en la discriminación de horarios de mayor o menor congestión.
- No discrimina por la frecuencia en el uso de las vías. Es decir un automovilista ocasional es afectado igual que el usuario frecuente de una vía.
- Promueve la compra de vehículos adicionales.

Es importante distinguir entre el tema de «congestión» y el tema de «contaminación». En efecto, por razones de «contaminación» hace algunos años en Santiago se implantó una restricción vehicular que —básicamente— consistía en eliminar durante los días hábiles un «porcentaje» del parque de vehículos de Santiago; en el caso de 2 dígitos se eliminaba la circulación de un 20% de éstos.

Con la aparición de los convertidores catalíticos esta situación se fue transformando y actualmente el sistema de restricción vehicular, para evitar contaminación, se sigue utilizando y afecta a un menor porcentaje de vehículos —entre el 8 y 10%—. Esta situación se seguirá acelerando con el uso de más vehículos con convertidor catalítico, lo que en definitiva significa que la medida, tal como se aplica actualmente, será ineficiente desde el punto de vista del control de la congestión.

b) Impuesto a los combustibles

Debido a la simpleza del método tanto en la recolección de fondos como en el establecimiento de un pago proporcional por uso de vehículos, ésta es tal vez la solución de mayor uso. Sin embargo también tiene debilidades:

- No distingue entre usuario de áreas congestionadas y no congestionadas.
- Aumenta el precio de los combustibles.

Este sistema es actualmente utilizado en nuestro país y su producto se destina íntegramente a financiar el Presupuesto Fiscal, perdiéndose así el sentido con que fue establecido originalmente, esto es el financiamiento de rutas y gastos demandados por el parque vehicular.

c) Aplicación de Tarifas a la Circulación (Tarificación Vial).

Conceptualmente la tarificación vial puede definirse como el cobro a los vehículos por el uso de calles, con el objeto de controlar o disminuir la demanda sobre un bien escaso, cuyo costo actual para el usuario no refleja el costo social en que se incurre.

La tarificación vial es una herramienta de racionalidad económica a través de la cual el usuario internaliza el verdadero costo de transitar por las vías, entregando los estímulos adecuados para optimizar el uso de los medios de transporte, el empleo de tecnologías de construcción, escoger apropiadamente los días, horas y lugares de diversos eventos y desincentivar otros usos.

Existen básicamente dos sistemas de tarificación:

- Sistemas que tarifican por uso de una vía (adhesivo o viñeta), que son un cargo fijo para entrar a un área congestionada por un tiempo determinado.
- Sistemas que tarifican por intensidad, es decir, un cargo fijo cobrado conforme la frecuencia de uso de una vía. Entre éstos se encuentran los dos más comunes: el peaje manual y el peaje electrónico.

Es importante destacar que los permisos de circulación que pagan los automovilistas, no obstante ser fijados por decreto, son recolectados por municipalidades y su producto no se destina para el fin que fue creado, ya que terminan financiando diversas actividades de los distintos municipios.

Frecuentemente se escuchan dos críticas a los sistemas de tarificación vial: que son una solución regresiva, pues beneficia a los sectores de altos ingresos, y que se trata de una doble tributación ya que se confunden con los permisos de circulación.

Ambos argumentos pueden rebatirse: no más del 10% de las personas posee vehículos y justamente son ellas las de más altos ingresos. Por otro lado, la tarificación no obliga a su pago y cada uno mantiene la libertad de pagar o no, frente a la alternativa de usar el transporte público.

Puesto que con un sistema de tarificación se puede recuperar el costo de la inversión inicial de las vías, financiar sus costos de mantención y regular el uso de ellas en determinados horarios y días, es que nuestra proposición se inclina por aplicar un sistema de este tipo en las principales ciudades del país.

Su implementación es difícil; pasa porque los usuarios internalicen y paguen por los costos marginales que ocasionan cuando usan los espacios viales y además financien de alguna forma los costos de las obras que utilizan.

En otras palabras, los usuarios deben dejar de percibir la gratuidad de los bienes públicos como algo normal y, muy por el contrario, deben entender que el uso gratuito de esas vías es absolutamente anormal, así como lo es el uso de otros servicios públicos, como el agua potable y electricidad, los que son proporcionados por empresas que están reguladas por sistemas tarifarios que cobran a sus usuarios mensualmente.

Sin duda que la aplicación de un sistema de tarificación en las ciudades debería ser establecida en etapas. La primera de ellas es de rápida implantación y consistiría en cobrar alguna suma fija por un período de años, que permitiera la construcción de soluciones viales que sean imprescindibles en

algunas ciudades. La segunda sería el cobro por uso de vías expresas, predefinidas, que puedan ser entregadas en concesión a empresas privadas. La tercera y última etapa se podría aplicar cuando los usuarios hayan percibido algunos de los beneficios de las etapas previas, y consistiría en la aplicación de un sistema electrónico que permita regular la congestión en horas de punta.

Ciertamente que un sistema de este tipo podría generar todos los fondos necesarios para ejecutar la construcción y el mantenimiento de obras viales. Y habría que considerar que en el largo plazo se produciría un efecto de doble tributación, ya que se estaría pagando además el impuesto a los combustibles actualmente en aplicación.

En el corto plazo la aplicación de un sistema de tarificación, si bien ayuda en el problema de congestión vehicular, no lo resuelve totalmente. Este debe ser enfrentado con otras medidas que dicen relación con la mejoría del transporte público y de una eficiente gestión vial.

Puesto que estos dos últimos factores escapan al alcance de este documento, sólo plantearémos algunas ideas básicas.

La solución al problema de congestión necesariamente debe pasar por desincentivar el uso de vehículos particulares en beneficio del transporte público. La razón es que este último utiliza menores espacios para transportar la misma cantidad de pasajeros, lo que redundaría en una mejor eficiencia en el uso de las vías. Mayor será la probabilidad de su uso, cuanto más automovilistas perciban que tienen menores costos asociados al transporte público que en el propio, y siempre que éste sea más atractivo que el actual en seguridad, limpieza y rapidez.

Cabe destacar que el transporte público puede circular por la superficie o bajo ella (Metro).

En nuestra opinión, al igual que en el caso de los monopolios naturales tales como electricidad y servicios sanitarios, el sistema tarifario puede asegurar tanto la provisión de los servicios como las inversiones requeridas. Por ello no vemos inconveniente en traspasar al sector privado la operación del Metro o de cualquier solución de superficie (monorriel, buses articulados, etc.)

Ahora bien, tan importante como la construcción de nuevas obras viales o el pago de tarifas para disminuir la demanda por el uso de las calles es mejorar la gestión de las ciudades. En efecto, la ineficiencia del actual transporte público, el mal uso de los espacios de circulación, la insuficiente señalización y la falta de educación de los conductores son elementos que, sin duda, pueden y deben ser mejorados como una forma más de proveer soluciones al problema de congestión en las ciudades.

Deberíamos proponernos como meta tener ciudades que desde el punto de vista vial sean administradas eficientemente y en concordancia con una alta calidad de vida de la población.

Actualmente las calles por ser de todos, son de nadie. En sus diseños participan indistintamente urbanistas públicos (Ministerios y Municipalidades) y privados, especialmente en proyectos inmobiliarios nuevos que corresponden

a expansión urbana. En la autorización de la utilización de calles y vías participan Municipalidades, Ministerios, Carabineros, Intendencias, etc., cada uno decidiendo por lo que estrictamente le compete. Sólo para el caso de Santiago las 34 municipalidades, la Intendencia Metropolitana, los Ministerios de Transportes, Obras Públicas, Vivienda, la Comisión del Medio Ambiente y otras instituciones deciden sobre la movilización que debe o no debe circular, la restricción vehicular, la colocación o no de parquímetros y la autorización o no de estacionamientos subterráneos, entre otras.

Deberíamos llegar a un esquema donde alguna institución única administre los aspectos viales de cada ciudad. En cada región podría haber una «Dirección Vial Regional» que tenga por función principal administrar las vías de circulación: administrar tarifas, direccionar el tránsito, autorizar la circulación de locomoción y transporte público, definir paraderos, zonas de estacionamientos, etc..

Estas «Direcciones Viales Regionales» debieran servir como entes coordinadores entre las autoridades centrales y regionales ministeriales, así como con las «n» municipalidades de cada región, con la empresa propietaria del Metro y con todas las otras destinadas a transporte público y las autoridades portuarias, por ejemplo.

En el corto plazo se deberían enfrentar temas tales como semaforización, estacionamientos subterráneos, uso de parquímetros, habilitación de áreas de estacionamientos temporales, disminución de la cantidad de movilización colectiva en ciertas zonas, habilitación de terminales de carga, paraderos diferidos y otros.

5. CONCESIONES:

UN COMPLEMENTO PARA LA INVERSIÓN VIAL

Las concesiones de obras públicas se encuentran amparadas en el DFL MOP N° 164 de 1991 y en el Decreto Supremo N° 240 de 1992 que incorpora el Reglamento que las rige. Ambos documentos se conocen como la Ley de Concesiones de Obras Públicas y establecen la posibilidad de que empresas concesionarias privadas financien la construcción de obras específicas. Ellas recuperan la inversión en forma directa, mediante los flujos que generan las tarifas pagadas por los usuarios de dichas obras durante el período que dure la concesión.

Esta legislación permite establecer variadas condiciones de licitación, ajustadas a las características de cada proyecto concesionable. En ellos puede participar cualquier persona natural o jurídica, chilena o extranjera, que cumpla condiciones patrimoniales y económicas preestablecidas y aporte ciertas garantías de seriedad de la oferta y fiel cumplimiento de obligaciones durante la construcción y explotación de las obras.

Por otra parte, la legislación entrega incentivos para que particulares

propongan nuevas ideas de proyectos a ejecutar por concesión, y otorga derechos y obligaciones bilaterales y conmutativas para las partes del contrato de concesión, el Fisco y el concesionario privado.

Este sistema se funda en la necesidad de allegar fuentes alternativas y complementarias de financiamiento para los proyectos de infraestructura pública, que permitan reducir la brecha entre las necesidades y las disponibilidades fiscales de presupuestos de inversión para el sector. Asimismo, éste abre una nueva e interesante alternativa de negocios para el sector privado, el cual con una relación riesgo-rentabilidad variable de proyecto en proyecto puede mejorar la provisión de obras viales y generar niveles de servicios por los cuales los usuarios debieran estar dispuestos a pagar.

Al abrirse este puente entre el sector público y el privado se hace posible dinamizar el sector de la infraestructura vial mediante la iniciativa y empuje empresarial, acercando la oferta a una demanda creciente, lo que aumenta la eficiencia global de la economía al optimizar el uso de los recursos de inversión públicos y privados.

Por otra parte, si se tiene presente el enorme déficit de infraestructura vial existente y la fuerte restricción financiera del Estado, todo proyecto cuyo uso sea susceptible de tarificar —es decir, permita la recuperación de la inversión que involucra— debería ser concesionado.

Puede haber interesados en una concesión donde los ingresos provenientes de los cobros a los usuarios sean insuficientes para cubrir los costos de construcción y operación del proyecto, pero que debido a su alta rentabilidad social, el Estado desea promover completando los flujos económicos con subsidios anuales. Así también, no tiene sentido que el Estado se reserve los proyectos económicamente más rentables, puesto que la ley permite establecer en el contrato de concesión los mecanismos para que el concesionario les traspase vía tarifa a los usuarios o le pague al propio Estado cualquier retorno que sobrepase el límite legítimo definido para el concesionario, en libre competencia con los interesados en materializar el proyecto.

Tal es el caso, por ejemplo, del túnel El Melón, obra que se adjudicó al licitante que ofreció el mayor pago al Fisco, en este caso de 3,4 millones de dólares anuales durante el período de explotación de la concesión. Aunque este mecanismo es una de las alternativas aceptadas en la legislación, en cierta forma equivale a imponer un tributo fuera de la ley, el que deberán pagar los usuarios de la obra a través de un recargo de la tarifa base ofrecida por los licitantes, y que representa un monto actualizado equivalente a cuatro veces el valor de la obra.

La equidad y la lógica sugieren, por el contrario, la conveniencia de regular la utilidad de los concesionarios por la vía de traspasar a los usuarios, a través de menores tarifas, la sobrerentabilidad que pudieran presentar estos proyectos económicamente más rentables, regulación que se produce en forma automática en la competencia entre los interesados en materializar la obra. En consecuencia, las concesiones deben otorgarse al licitante que ofrezca las tarifas más bajas.

Mucho se ha hablado de la necesidad de que existan obras alternativas a una en «concesión». Sin embargo, es preciso señalar que no es imprescindible que haya un servicio alternativo libre de tarifa para poder entregar una obra en concesión. Tanto en el sector eléctrico como en otras áreas de servicio público se ha comprobado cómo un monopolio natural puede operar eficientemente en manos privadas cuando se establece un marco regulatorio y tarifario adecuado.

Pese al reconocido interés del sector privado por participar en esta área, transcurridos más de dos años desde que fuera promulgada la ley, a la fecha sólo se han licitado dos proyectos de montos relativamente bajos. Claramente, el sistema ha funcionado más lento de lo deseable. La información disponible a junio de 1994 indica el calendario de proyectos concesionables que se muestra en el Cuadro 3.

El programa vigente de concesiones incluye sólo 4 proyectos de iniciativa privada, todos en la etapa de proposición, que suman una inversión estimada de apenas US\$ 19 millones. Ello contrasta con los 32 proyectos presentados y refleja una preocupante falta de capacidad de gestión del Ministerio de OO.PP. para materializar proyectos, que no sólo posterga las inversiones necesarias en el sector sino que entrega muy malas señales para que otros organismos públicos se involucren en este tipo de iniciativas.

Aún es posible introducir algunas modificaciones al sistema de concesiones, de modo de hacerlo más atractivo y operativo. Sin embargo, el factor crítico dice relación con la actual institucionalidad del Ministerio de Obras Públicas orientada a la contratación de obras y no a dar impulso a un sistema que debe basarse en la promoción de una industria naciente en el país, que debería proveer soluciones que involucren inversiones similares a las que actualmente realiza el MOP.

De no producirse un cambio profundo tanto en el enfoque que actualmente tiene el MOP como en su organización, el sistema de concesiones podría estancarse y hacer perder al país una importante posibilidad de implementar un esquema moderno que ayude a construir la infraestructura vial que se requiere.

Por otra parte, existe una importante cantidad de modificaciones que pueden introducirse al sistema de concesiones que lo harían más atractivo y expedito.

Entre ellas se cuentan:

- Establecer claramente las responsabilidades en materia de expropiaciones, concesiones mineras y medio ambiente, aspectos que debieran estar oportunamente resueltos por el mandante —MOP— para evitar que se afecten los plazos programados y los costos de construcción.
- Precisar un nivel razonable de seguridad de que futuras decisiones del Estado no vayan a alterar significativamente las condiciones

CUADRO 3
FLUJO DE INVERSION EN OBRAS POR CONCESION *
(Millones de US\$)

Proyectos	Inversión total	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Proyectos de generación pública, proyectos específicos										
Túnel El Melón	25	2	12	8	3					
Camino de la Madera	21		3	14	4					
Camino Santiago-Farellones	7				3	4				
Camino Puchuncaví-Nogales	7		1	6						
Red de Caminos Cartagena-Quintay	40				2	20	18			
Ruta central (Ruta 5)										
Santiago-El Melón (tramo 1)	120					40	40	40		
Santiago-San Fernando	200					35	70	70	25	
Rutas laterales										
Santiago-San Antonio	80			8	36	36				
Chillán-Concepción	80			4	30	30	16			
La Dormida y Stgo.-Valparaíso	225				25	40	40	40	40	40
Otras obras										
Costanera Norte	100					10	20	20	20	30
Complejo Aduanero Los Andes										
Total proyectos de generación pública	905	2	16	40	103	215	204	170	85	70
B. Proyectos de generación privada										
Terminal pas./carga Aeropuerto Iquique	6			4	2					
Terminal pas./carga Aeropuerto P. Montt	7			4	3					
Acceso vial Aeropuerto A. M. Benítez	5			5						
Camino ribera norte Rfo Maipo	1		1							
Total proyectos de generación privada	19	0	1	13	5	0	0	0	0	0
C. Resumen										
Total proyectos de generación pública	905	2	16	40	103	215	204	170	85	70
Total proyectos de generación privada	19	0	1	13	5	0	0	0	0	0
Flujo de inversión por concesiones	924	2	17	53	108	215	204	170	85	70

* Revisión Comisión de Infraestructura C.C.C.

originales bajo las cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto. (Ejemplo: proyectos de caminos alternativos, desarrollo de otros medios de transporte, fijación de peajes, etc.)

- En los proyectos de iniciativa estatal, el MOP debería entregar los anteproyectos suficientemente adelantados a los proponentes de la concesión a fin de evitar que cada uno de ellos tenga que incurrir en gastos importantes antes de presentar su oferta, multiplicando así los desembolsos de preparación del proyecto, lo que tarde o temprano recarga los valores de las ofertas que recibe el Estado.
- En los aspectos tributarios es preciso perfeccionar las normas para permitir un tratamiento equitativo entre ingresos y gastos de construcción y explotación, respecto de la Ley de Renta y el IVA.
- Revisar la normativa que regula la inversión de Fondos de Pensiones y reservas técnicas de Compañías de Seguros, en busca de las flexibilizaciones que facilitan el financiamiento proveniente de recursos institucionales.
- Permitir que los particulares puedan recibir en concesión el mantenimiento de la infraestructura vial, que representa una parte muy significativa del gasto anual en obras públicas.
- Uno de los principales obstáculos que enfrentan las empresas privadas consiste en la estructuración del financiamiento del proyecto. Se trata de proyectos sin historia, para los cuales la banca y otras instituciones de financiamiento no tienen antecedentes suficientes para evaluar riesgos y rentabilidades y donde, según la legislación, tanto las obras construidas por este mecanismo, como los flujos esperados de ingresos por concepto de la tarificación (peajes), pueden ser usados como garantías reales. Esto significa en la práctica que sólo pueden acceder al sistema, empresas o conglomerados que ofrezcan otros activos propios como garantías para conseguir el financiamiento, especialmente en la etapa de construcción.

No obstante todas las modificaciones o mejoras que puedan hacerse al sistema de concesiones, es importante tener presente que este es un «complemento» de la inversión pública en materia vial y que en ningún caso, ni en las más optimistas proyecciones, este sistema es capaz de financiar y proveer las obras que el actual déficit de infraestructura vial requiere.

En efecto, las cifras anteriores indican que actualmente se invierten poco más de US\$ 300 millones anuales en vialidad interurbana, que es preciso invertir US\$ 675 millones y que el pronóstico de inversión a través del mecanismo de concesiones es de US\$ 215 millones en el mejor de los escenarios. Esto indica aún un déficit de US\$ 160 millones, que será preciso cubrir del presupuesto fiscal.

6. REESTRUCTURANDO LOS PUERTOS, AEROPUERTOS Y FERROCARRILES

El sistema portuario

Teniendo presente los problemas que afectan a la gestión portuaria del país y entendiendo que su solución es clave para su desarrollo exportador y para mantener una estrategia de apertura al mundo internacional, especialmente frente al comercio que se genere entre el Asia y el Mercosur, es preciso reestructurar totalmente el sistema portuario chileno.

Si bien es cierto que en 1981 se llevó a cabo un gran avance poniendo término a los monopolios laborales y entregando al sector privado la operación portuaria (a excepción del almacenaje), no lo es menos que hoy es necesario avanzar un paso muy importante: entender a los puertos como una de las herramientas de competitividad del país y, por lo mismo, mejorar la eficiencia en las operaciones actuales.

Esto significa no sólo mejorar la capacidad de recepción y entrega, sino también disminuir fuertemente los costos de operación, introduciendo uso de tecnologías de punta en materia de carga y sistema de transferencia electrónica de datos, que permitan a quienes llegan y salen del país tener operaciones rápidas a un costo razonable.

Para que ello ocurra es necesario compatibilizar un nuevo esquema de tarificación portuaria con una importante reforma institucional del sector.

Tarificación portuaria

El sistema en vigencia permite a Emporchi tener la exclusividad en el almacenaje en los puertos de mayor carga general que tiene el país (Valparaíso, Talcahuano, San Vicente, San Antonio y otros) y obtener ingresos tanto por las operaciones de transferencia o movilización de carga, como por el almacenaje. Sin duda, esto desincentiva la eficiencia en la transferencia y el almacenaje. En otras palabras, a Emporchi le da lo mismo obtener los ingresos por un concepto o por otro.

Es preciso quebrar este esquema, independizando el sistema tarifario de movilización del almacenaje. Al mismo tiempo se debe crear un espacio legal que designe almacenajes extraportuarios, que permitan mayor eficiencia en el uso de los terrenos adyacentes a los puertos e incentiven el uso de las tecnologías que, con la misma capacidad de los sitios actuales, puedan aumentar la velocidad de carga y descarga de las naves y de esa forma disminuir los costos en el comercio internacional y de cabotaje.

Nueva institucionalidad

Actualmente Emporchi es un ente que cumple un rol normativo y operativo, con un directorio en que su ejecutivo máximo es designado por el Presidente de la República y no reporta a ninguna institución en forma regular.

En nuestra opinión, Emporchi debería separarse en tantas sociedades anónimas como puertos administra. Posteriormente, estas sociedades deberían ser vendidas al sector privado, entregándoles en concesión las actuales instalaciones por un plazo tal que les permita hacer las inversiones de largo plazo requeridas y recuperarlas a través de un sistema tarifario adecuado.

Emporchi debería dedicarse entonces a hacer las labores propias del Estado, es decir, abandonar la operación y ejercer una labor normativa y reguladora que supervise la calidad de los servicios y las inversiones.

En otras palabras, es necesario readecuar la legislación vigente para que el sector privado participe vía concesión de la infraestructura portuaria actual —la cual seguiría en manos de Emporchi— y se les permita construir nuevos sitios de atraque que mejoren la eficiencia de las operaciones actuales.

Lo anterior no sólo implica que el Estado se dedique al rol que le corresponde y los privados enfrenten las inversiones necesarias, sino que lograría, además, que los puertos sean competitivos entre sí y frente a alternativas de las costas del Pacífico.

El sistema aeroportuario

Al igual que en el sector portuario, los aeropuertos requieren de reformas profundas en su institucionalidad y en el establecimiento de un nuevo sistema tarifario.

Dos son los problemas institucionales más graves: la dualidad existentes de operaciones militares y comerciales en los más importantes aeropuertos del país y la dependencia de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

En ese sentido, lo lógico es dejar en manos de la Fuerza Aérea toda la operación militar y entregarle la comercial al sector privado, el que ha demostrado ser eficiente a nivel mundial. Basta recorrer los principales aeropuertos del mundo para probar la eficiencia de un esquema en el que las operaciones militares son desarrolladas en instalaciones diferentes a las comerciales.

Así también, estimamos que la Dirección General de Aeronáutica Civil debería ser un organismo dependiente del Ministerio de Transportes, encargado de coordinar con la Fach sus operaciones.

Una vez que ambas reformas sean ejecutadas será posible establecer un marco tarifario, que al igual que otras áreas de la infraestructura de servicios permita entregar en concesión al sector privado la operación de los aeropuertos. Así se efectuarán las inversiones que se requieren, tanto en materia de edificios como de instrumental de aterrizaje y despegue.

Ferrocarriles

En este sector es fundamental que se lleve a cabo un cambio institucional a fin de concretar las modernizaciones e inversiones que urgentemente requiere la infraestructura ferroviaria. Para ello estimamos que debe crearse un holding de EFE dependiente del MOP, con distintas sociedades anónimas que posteriormente deberían ser traspasadas al sector privado. El Estado, a través de ese holding, debería quedarse con la propiedad y la responsabilidad de la mantención de las ferrovías. De esa forma ellas competirán con las carreteras para lograr los movimientos de carga y pasajeros. Las sociedades anónimas pagarían «peajes» por el uso de las vías y realizarían las inversiones que justifiquen sus diferentes negocios (transporte de carga o pasajeros).

7. CONCLUSIONES

Es incuestionable que el país tiene un gran déficit en obras de infraestructura que está afectando tanto a la calidad de vida de la población como los costos internos en distintas áreas de la economía. Más aún, si Chile aprovecha la oportunidad de ser una puerta del comercio internacional entre el sudeste asiático y los países del Mercosur, las necesidades de inversión en infraestructura se transforman en un elemento esencial para el desarrollo económico. Tales inversiones han sido cuantificadas en US\$ 15.000 millones para el período 1995 - 2000.

Tradicionalmente la fuente de financiamiento de las inversiones en infraestructura pública ha sido el Presupuesto Fiscal. Sin embargo, con esta modalidad se ha acumulado un déficit de inversión que se estima en cerca de US\$ 800 millones anuales. Ello, junto con la ineludible prioridad que el Estado debe brindar a los sectores de salud, educación, justicia y seguridad ciudadana, obliga a pensar en fuentes alternativas de financiamiento que resuelvan el problema en forma definitiva.

Para ello resulta indispensable la participación del sector privado, el que ante esquemas tarifarios adecuados, marcos legales estables y regulaciones a los servicios otorgados, ha probado tener la voluntad y creatividad necesarias para enfrentar grandes inversiones. Así ha ocurrido en los sectores energético y telecomunicaciones. Además en 1993 se abrió espacio a la participación privada a través del Sistema de Concesiones de Obras Públicas, que, según se ha calculado, no resuelve todas las necesidades pero sí representa un muy buen «complemento» de la inversión vial.

Ahora corresponde una nueva etapa, en la que la privatización de los servicios sanitarios, junto con reformas institucionales importantes en sectores portuarios, aeropuertos y ferrocarriles pueden aliviar el gran déficit de inversión, transformando y dinamizando esas áreas clave para la competitividad de nuestro país.

Finalmente, y al más breve plazo, será preciso establecer un sistema de tarificación de las vías de circulación en ciudades, con el triple propósito de recuperar las inversiones, obtener el financiamiento que demanda una buena mantención y disminuir su uso. Ello, junto con una adecuada administración o gestión vial, logrará un financiamiento total de las necesidades viales que el país requiere. En ese momento, será necesario revisar la estructura impositiva vigente, a objeto de hacerla justa y equitativa. ●

CAPITULO DOS

REDEFINIENDO EL ROL DEL ESTADO

UNA GARANTIA?

Rogelio Cif, P. Universidad Católica de
Cuba, Doctor en Economía M. E.
Trabajo del Instituto de Economía,
M. P. Universidad Católica de Cuba.

Este trabajo ofrece una revisión concisa del tema de la regulación estatal. El mismo que provoca encontradas emociones, pues mientras muchos se oponen a ellas, otros piden que el Estado intervenga definiendo derechos de propiedad y produciendo bienes públicos. Este trabajo desarrolla un marco conceptual, enfatizando los requisitos que debe cumplir la regulación para ser compatible con una sociedad libre, cuándo es necesaria y cómo debe diseñarse para que contribuya y no reste de la eficiencia económica. Sobre la base de este marco se proponen medidas para una política general de regulaciones. Además, para ciertos monopolios se sugieren métodos para administrar mejor la función de fijación de tarifas. Finalmente, se revisa el reciente debate sobre el «Estado regulador», para concluir que la privatización de las empresas públicas es parte integrante de una buena política general de regulaciones.

T. EL ROL REGULADOR DEL ESTADO

Las formas de intervención del Estado en la vida económica son muy numerosas, incluyendo desde las variables «macroeconómicas», como la oferta

* Agradecemos los comentarios de Brian Phillips, Ricardo Paredes, Dominique Hébert y P. J. Lalló y Pepe Larrañ.

SALVADOR VALDES P.*

Ingeniero Civil, P. Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía M.I.T. Profesor del Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile.

REGULACION: ¿UNA BARRERA O UNA GARANTIA?

Este trabajo ofrece una revisión concisa del tema de la regulación estatal. El mismo que provoca encontradas emociones, pues mientras muchos se oponen a ellas, otros piden que el Estado intervenga definiendo derechos de propiedad y produciendo bienes públicos. Este trabajo desarrolla un marco conceptual, enfatizando los requisitos que debe cumplir la regulación para ser compatible con una sociedad libre, cuándo es necesaria y cómo debe diseñarse para que contribuya y no reste de la eficiencia económica. Sobre la base de este marco se proponen medidas para una política general de regulaciones. Además, para ciertos monopolios se sugieren métodos para administrar mejor la función de fijación de tarifas. Finalmente, se revisa el reciente debate sobre el «Estado regulador», para concluir que la privatización de las empresas públicas es parte integrante de una buena política general de regulaciones.

1. EL ROL REGULADOR DEL ESTADO

Las formas de intervención del Estado en la vida económica son muy numerosas, incluyendo desde las variables «macroeconómicas», como la oferta

* Agradezco los comentarios de Bruno Philippi, Ricardo Paredes, Dominique Hachette, F. J. Labbé y Felipe Larraín.

de dinero y la composición del gasto público, hasta muchísimas actividades específicas cuyo abanico abarca desde la demanda por seguros de salud, a la explotación del bosque nativo, la apertura de sucursales bancarias en el exterior y la edificación en altura. Es entonces esencial identificar cuáles de estas regulaciones son realmente necesarias y cómo deben diseñarse las que son indispensables.

El diseño general del rol regulador del Estado es un elemento central de la política económica. Este capítulo, a diferencia de los que cubren temas sectoriales, propone políticas generales de regulación, que buscan reducirlas al mínimo necesario para lograr altos grados de libertad personal y evitar, al mismo tiempo, el crecimiento desordenado de regulaciones ineficientes, paternalistas y que se constituyen en caldo de cultivo de la corrupción del sistema político. Este capítulo ofrece una revisión concisa de los principios que deberían guiar la regulación, intercalando un gran número de ejemplos extraídos de los más variados sectores de la economía chilena actual para ilustrar la discusión.

En la sección dos se ofrece un marco analítico para fundamentar una política que limite el rol regulador del Estado. Este marco identifica el mínimo de regulaciones estatales necesarias para obtener altos grados de libertad personal y de bienestar económico. Muchas de las regulaciones observadas no contribuyen a ninguno de estos dos objetivos. Se ofrecen criterios para identificar cuáles regulaciones corresponde rechazar y cuáles promover. Se enfatiza que la forma en que se diseñan las regulaciones tiene un gran impacto en su deseabilidad.

El primer elemento para analizar es la evolución del conjunto de las regulaciones actualmente vigentes, destacando el proceso de creación y obsolescencia de regulaciones sectoriales en respuesta a la evolución económica y los cambios de política económica. Se argumenta que los sistemas políticos contienen incentivos a una excesiva acumulación de regulaciones, la que va quedando obsoleta.

El segundo elemento es que las regulaciones no deben ser discriminatorias y deben respetar el principio de igualdad ante la ley (principio de libertad personal). El tercer elemento es reconocer que la innovación económica y el cultivo de la responsabilidad personal son afectados por las regulaciones estatales.

En la sección tres se ofrecen recomendaciones específicas para una política general de regulaciones. Por una parte, se proponen medidas de orden constitucional. Entre ellas, destaca la propuesta de crear el cargo de *Fiscal Impugnador*, cuya función sería proponer a los legisladores la derogación de regulaciones de menor cuantía que están obsoletas. La creación de esta Fiscalía tiene por objeto terminar con el desequilibrio que hoy favorece la acumulación de nuevas regulaciones por sobre la derogación de las que van quedando obsoletas.

Por otra parte, se discute la aplicación de este marco analítico a la fijación de tarifas en el caso de los monopolios naturales. En primer lugar, se

plantea que en muchos casos de monopolio no conviene fijar tarifas. Dentro de los casos restantes, es útil distinguir el caso de los monopolios similares, donde la tarificación por comparación con el promedio de empresas afines resulta viable, como muestra la experiencia con la tarificación eléctrica en Chile. Este caso muestra cómo la negociación de tarifas puede tecnicizarse drásticamente. Finalmente, en el caso de los monopolios naturales idiosincráticos, es decir sin similares en el país como es el caso de EMOS, esa solución no se aplica. El principio fundamental de la igualdad ante la ley es incompatible con que el sistema político negocie la tarifa directamente con la empresa, por lo que se debe recurrir a instituciones alternativas. Una de ellas es la negociación con un tercero experto, como prevé la ley eléctrica. Se propone un perfeccionamiento de esa institución para castigar el comportamiento inepto del regulador. También se propone el desarrollo de una institución alternativa basada en un tribunal especializado, dependiente del poder judicial, para fijar tarifas a empresas únicas como EMOS.

Finalmente, la sección 4 discute la reciente propuesta de pasar del «Estado empresario» al «Estado regulador», por parte de personas ligadas a la coalición gobernante. Se plantea que esa propuesta es novedosa no por su contenido, sino por el sector político de donde proviene, ya que reconoce que las empresas estatales tienden a ser ineficientes. Sin embargo, el marco de análisis usado contiene varios errores, que se han propagado porque sirven a los políticos como excusa para postergar la privatización de empresas estatales. Esta sección muestra esos errores y concluye que la necesidad de una regulación adecuada en un subconjunto de casos de monopolio natural no es un obstáculo para proceder a la privatización de las empresas estatales. Los beneficios de esas futuras privatizaciones van mucho más allá de las ganancias de eficiencia, ya que contribuyen a reducir importantes defectos de nuestro sistema político y a perfeccionar la libertad personal. Por eso la privatización debe ser una propuesta central de toda buena política general de regulaciones.

2. UN MARCO DE ANÁLISIS

Esta sección explica el marco conceptual, que proponemos utilizar para guiar la acción del Estado en el campo de las regulaciones económicas. En la sección tres se ofrece una propuesta específica.

Regulación y eficiencia económica

El enfoque eficientista de la regulación usa los conceptos del análisis económico moderno para proponer medidas en cada industria o sector.¹

¹ El enfoque eficientista es necesario pero insuficiente para diseñar una política general de regulaciones, como se demuestra más adelante.

La familia de las regulaciones ineficientes es numerosa. Incluye todas aquellas en que la pérdida que ocasiona a los perjudicados es mayor que el beneficio que entrega a los beneficiados, en comparación a una situación con menos regulación. La variedad es enorme en esta materia, incluyendo aspectos de las leyes tributarias (estímulos impracticables al ahorro personal), de las leyes laborales (obligación de indemnización en caso de despido, aun en casos graves de descuido como se vio recientemente en el caso de los ejecutivos del área de comercialización de Codelco), de las leyes del mercado de capitales (regulaciones ineficaces para controlar los conflictos de interés en las corredoras de bolsa), por nombrar algunas.

La experiencia internacional confirma la experiencia chilena. Por ejemplo, en un reciente estudio de los efectos de la Desregulación en Estados Unidos en los años 80, que fue un proceso en que se eliminaron regulaciones y se facilitó la libre competencia sobre la base del derecho comercial común, se encontraron los siguientes resultados:

CUADRO 1
BENEFICIOS DE ELIMINAR REGULACIONES DE PRECIOS, ENTRADA Y SALIDA
(Miles de millones de dólares de 1990)

Industria	Consumidores	Productores	Total
Aerolíneas	8,8-14,8	4,9	13,7-19,7
Ferrocarriles	7,2-9,7	3,2	10,4-12,9
Camiones	15,4	(4,8)	10,6
Telecomunicaciones	0,7-1,6	0	0,7-1,6
TV por Cable	0,4-1,3	0	0,4-1,3
Corretaje de Bolsa	0,1	(0,1)	0
Gas Natural	0	0	0
Total	32,6-43,0	3,2	35,8-46,2

Fuente: Winston, C. (1993).

El beneficio total de estas desregulaciones equivale a 7-9% del PGB de estos sectores, lo que es muy significativo. Esto explica por qué muchos participantes en el debate respecto de las regulaciones estatales enfatizan la ineficiencia y burocracia del Estado.²

² Recientemente un importante dirigente empresarial fustigaba las colas de tres horas para pagar impuestos, la destinación de carabineros a verificar domicilio, y los permisos de edificación obsoletos (P. Lizana, *La Segunda*, 12 agosto 1993, p. 19).

Las regulaciones eficientes

También existe un subconjunto de regulaciones que es eficiente, es decir, hay regulaciones que aumentan la riqueza nacional. Hace siglos que se demostró que la ausencia de regulaciones impide maximizar la riqueza de la sociedad en ciertos casos claramente identificados por la ciencia económica: los monopolios naturales, los bienes públicos y las externalidades.

La condición de *monopolio natural* es una posibilidad tecnológica: es más eficiente producir ciertos servicios con una sola instalación física; por ejemplo una red de agua potable es más barata que un conjunto de redes superpuestas. Sin embargo, la unidad en la producción (monopolio) induce unidad en la determinación de los precios de venta, lo que significa precios altos porque no hay productor alternativo que pueda entrar a disputar la prestación del servicio o a cubrir la demanda insatisfecha. Si la demanda es sensible al precio, y el monopolio pretende maximizar su beneficio, habrá subproducción, lo que es ineficiente. Además, habrá redistribución de riqueza desde los consumidores hacia los formadores del monopolio natural (capitalistas y sindicatos originales), que de ser sustancial otorga gran importancia política a esta situación.

En este caso, ciertas regulaciones, tales como la fijación de los precios de venta unida a la concesión para prestar el servicio en forma obligatoria y en exclusividad, podrían permitir un aumento en la eficiencia económica respecto del caso de monopolio no regulado, que compensara el costo de crear las condiciones mínimas de información y de transparencia necesarias para que la fijación de precios no se convierta en una fuente de corrupción del sistema político y de los funcionarios del Estado. Desde luego, en los numerosos casos en que los beneficios de la regulación son menores que sus costos es preferible dejar al monopolio en libertad de precios. La consideración de los costos de regular es central para evitar caer en un activismo regulatorio.

El *bien público* es uno cuya utilización por una persona no impide su utilización por otra. Por ejemplo, un invento que permite reducir costos de producción puede ser copiado por muchos sin impedir que el primer usuario reduzca sus costos de producción. Sin embargo, en estas circunstancias la libre competencia no remunera adecuadamente la actividad de inventar. El inventor percibe totalmente el costo de buscar nuevos inventos, pero percibe sólo una fracción del beneficio social de la invención (su única ventaja es implementar su creación con cierta anticipación a los competidores). Luego, la libre competencia es ineficiente en este punto porque lleva a la subproducción de bienes públicos. Una regulación que puede moderar la ineficiencia del ejemplo, si opera en condiciones favorables de información y a bajo costo, es imponer a todos los posibles beneficiarios de inventos el pago de tributos, cuya recaudación se usa para subsidiar la actividad de investigación.

Las *externalidades* ocurren cuando el Estado ha dejado de definir derechos de propiedad. Un ejemplo ocurre cuando el Estado declara que la

propiedad de un pez se adjudica al primero que lo captura, lo que genera externalidades negativas entre pescadores. Ellas se evitan definiendo derechos de propiedad sobre los peces y permitiendo su transacción, como hizo la Ley Merino de 1989. Otro ejemplo se da cuando el Estado declara que cualquier agricultor dentro de una zona urbana puede cambiar el destino de la tierra hacia la edificación urbana. Esto causa externalidades negativas, porque la ciudad debe expandir la capacidad total de sus redes de calles, agua y otras para servir a la mayor población. Nuevamente, esto se evita definiendo derechos de propiedad, de forma que el agricultor deba comprar derechos a expandir las redes de la ciudad y adicionarlas a su tierra antes de optar por el uso urbano.

Las externalidades subsisten cuando las restricciones tecnológicas no permiten definir derechos de propiedad con bajos costos de transacción. Por ejemplo, mi derecho a respirar aire limpio es costoso de traducir en restricciones concretas a quienes emiten contaminantes aéreos, porque las fuentes contaminantes son muchas, su ubicación e incidencia varían continuamente y están repartidas sobre una región considerable. El resultado de la libre competencia en estas condiciones es que las fuentes emisoras no consideran el daño que causan al contaminar y por ello sobreproducen los bienes y servicios cuyo subproducto es la contaminación del aire. A pesar de las dificultades tecnológicas, la riqueza nacional podría aumentar con ciertas regulaciones muy específicas, por ejemplo creando una cantidad limitada de permisos para emitir contaminantes cuando se trata de fuentes fijas y prohibiendo emitir sin haber comprado un permiso.

En resumen, es claro que ciertas regulaciones muy específicas y bien diseñadas permiten aumentar la riqueza nacional. Sin embargo, esto ocurre sólo en circunstancias favorables de información, que permitan evitar la manipulación de las regulaciones por el sistema político.

Acumulación de regulaciones

Consideremos ahora la evolución del conjunto de las regulaciones vigentes. Nos interesa la creación y obsolescencia de regulaciones sectoriales en respuesta a la evolución de la tecnología, la cultura y las preferencias. En este sentido, tan importante como identificar las nuevas regulaciones que es conveniente introducir, es identificar las regulaciones obsoletas o mal diseñadas para derogarlas o reorientarlas.

El proceso político contiene incentivos al respecto. No es fácil introducir nuevas regulaciones, aunque sean necesarias, porque la competencia por la atención de los políticos es fuerte y el peso de los intereses creados puede ser determinante. Esta inercia es buena en el sentido que otorga certeza jurídica respecto de que las regulaciones recién dictadas permanecerán durante algún tiempo significativo.

Sin embargo, la inercia del proceso político también favorece la acumulación de regulaciones obsoletas. Ello debido a que muchas de ellas parecen inocuas (sin serlo). Los políticos obtienen, en general, más apoyo alegando que solucionaron un problema (vía regulación) que mostrando que derogaron una regulación que es restrictiva, sobre todo cuando afectan a empresas que aún no se han formado y a trabajadores que aún no han sido contratados.

Si bien en teoría los futuros empresarios que se verían afectados por una regulación obsoleta podrían petitionar al Presidente para que proponga su derogación, ello no parece conseguir la atención merecida en el proceso político. Por ejemplo, en la actualidad el Código Minero establece que es ilegal que dentro de las minas operen vehículos con motor a bencina. Esta norma, cuyo objetivo es ambiental, no previó la aparición del convertidor catalítico. Si bien la conveniencia de derogar esta norma es obvia, ella no está a la vista. Tres explicaciones son: a) que el tiempo del Presidente y de los parlamentarios que podrían formar un grupo con el quórum suficiente es escaso; b) que los empresarios mineros prefieren cargar con esta molestia menor antes que abrir una oportunidad para que algunos legisladores promuevan otras modificaciones al Código Minero (escapando del férreo régimen de prioridades legislativas impuesto por el Ejecutivo), y c) que a los empresarios mineros no les compensa el costo de organizarse para presionar con la fuerza requerida.

Otro fenómeno que contribuye a la acumulación de regulaciones es la tendencia del sistema político a mantener un exceso de empleo en el sector público. El burócrata sin trabajo real, a su vez, tiende a justificar su permanencia ideando nuevos reglamentos y regulaciones, muchos de ellos referidos a horarios de atención y duplicación de trámites. Las regulaciones con este origen son ineficientes desde el momento de su introducción, es decir, nacen obsoletas.

Por ello, el primer principio general de una política de regulaciones es crear mecanismos para contrarrestar la acumulación de regulaciones obsoletas, que tarde o temprano se constituyen en una traba para la innovación y la eficiencia.

Regulación y libertad personal

La visión eficientista de las regulaciones es insuficiente para el diseño de una política general. El padre del liberalismo moderno, F. A. Hayek, declara que «Nuestro argumento por la libertad justifica tanto la necesidad de la acción estatal en ciertos campos como los límites a su acción» (*The Constitution of Liberty*, p. 60). Es decir, ciertas regulaciones estatales —no cualquiera— son esenciales para una sociedad libre y para que las personas alcancen cierto nivel de libertad.

El Estado es necesario para la libertad personal

La observación crucial para entender esto es que la libertad personal no es un estado natural, sino el producto de una cierta organización social (Hayek, p. 54). La evolución de la institución que monopoliza la fuerza y a la que denominamos *Estado* puede canalizar su poder en forma benéfica para proteger la vida, libertad y propiedad de las personas. Sin él cualquier persona o banda de personas puede ejercer la violencia sobre los demás, lo cual significa que cualquiera está expuesto a verse forzado a obedecer órdenes arbitrarias, cuyo objeto es utilizar al que obedece. Esto significa la desaparición de la libertad personal. El argumento en favor de la libertad nunca ha sido antiestatal como tal, es decir nunca ha sido anarquista. Por otra parte, el Estado puede canalizar su poder en forma negativa. Por ejemplo, uno totalitario, que interviene en forma personalizada y discriminatoria en la vida de las personas, también significa la desaparición de la libertad personal. Sólo con cierto tipo de Estado se logra crear la condición que llamamos libertad personal.

Esto demuestra la necesidad de que exista el Estado, pero ¿es necesario que imponga regulaciones? La respuesta es que sí, desde luego, porque él mismo es en cierto sentido una regulación. No hay Estado —ni libertad personal— si no existen regulaciones sobre el uso de la fuerza física y la posesión de armas, y tampoco lo hay sin impuestos o regulaciones que recauden los recursos requeridos para sostener la fuerza pública y las instituciones asociadas.

En este sentido básico, las regulaciones son una realidad establecida entre nosotros desde hace milenios. La proposición de que el Estado debe tomar un rol regulador no es novedad para los liberales, aunque puede serlo para los sectores que añoran el estado empresario. También es falsa la noción de que en algún momento del pasado reciente en Chile haya abandonado su rol regulador esencial, que ahora habría que «recuperar». La libre iniciativa económica significa libertad bajo la ley, no la ausencia de toda intervención gubernamental. En efecto, un sistema libre no excluye las regulaciones que puedan ser expresadas en la forma de reglas generales que especifiquen condiciones que todo el que participe en cierta actividad deba cumplir. No constituye interferencia estatal indebida un cambio legal que se aplicará igualmente a todos los ciudadanos por un período indefinido de tiempo (Hayek, p. 221).

En definitiva, la opción de *no tener regulaciones* no existe. Hayek aclara que «la vieja fórmula del *laissez faire* o la no intervención no nos provee de un criterio adecuado para distinguir entre lo que es y lo que no es admisible en un sistema libre» (p. 231).

¿Cómo regular?

Una buena política general de regulaciones debe tener tres vertientes. Por una parte, debe contribuir a una mayor eficiencia económica. Pero más importante aún es que ellas se sujeten a procedimientos que preserven y au-

menten la libertad personal. En tercer lugar las regulaciones deben evitar trabar la innovación económica y el aumento de la responsabilidad personal. Las próximas secciones discuten la segunda y tercera vertientes en detalle.

El ideal es lograr regulaciones que contribuyan simultáneamente a estos tres fines. Sin embargo, veremos que también existen dilemas, en que una regulación puede fomentar uno de estos fines a costa de sacrificar otro.

La igualdad ante la ley

Libertad personal es ausencia de dominio y control por otras personas. Aunque mis opciones sean malas, o incluso cuando un desastre natural me deja sin opciones, permanezco «libre» si no debo operar bajo el control y coerción de otra *persona*. Conviene distinguir entre el valor de la libertad personal así definida, y aquel de poder hacer y lograr lo que deseo, que llamaremos libertad-poder. Esta distinción es útil porque la coerción por *personas* podría ser modificada por la acción estatal, mientras que las restricciones impuestas por la naturaleza, la tecnología y el azar no se prestan a modificación por esa vía.

Contrarios de la libertad personal son la esclavitud, la servidumbre, el paternalismo personalizado, la monarquía absoluta, el totalitarismo y el favoritismo estatal. Un requisito, aunque no el único, para lograr la libertad personal es imponer reglas y limitaciones sustanciales a la acción estatal.

Son contrarias a la libertad personal las regulaciones que entregan amplia discrecionalidad al funcionario para aplicar el poder del Estado a los ciudadanos que están a su alcance. Esta forma de actuar conduce a dos males: primero, la corrupción, en que el funcionario se vende y se allana a las solicitudes de sus regulados, o el dirigente político que influye sobre la regulación se pone a las órdenes del regulado con tal de recibir las donaciones necesarias para financiar su elección. Segundo, la dictadura del funcionario sobre los ciudadanos, que deben cumplir sus deseos para poder desempeñar su actividad. Esta dictadura es odiosa aunque el funcionario sea benevolente, sabio y delicado. Además, en muchos casos esa concentración de poder conduce a otra clase de corrupción, en que el funcionario exige tributos a los ciudadanos que deben cumplir sus regulaciones.

También son contrarias a la libertad personal las leyes que otorgan concesiones personalizadas a los favoritos del poder. Un ejemplo notable de esto es la ley N° 17.451, cuyo artículo indica que»... libérase de los derechos y demás gravámenes percibidos por las Aduanas a un automóvil marca Volkswagen 1600 TL modelo 1969, motor N° T O 641 128, usado, procedente de Leningrado (URSS), de propiedad de la señorita Nancy Acuña Araya, que se desempeñó como Agregado en la Embajada de Chile en Moscú». ³ Otro ejemplo es el

³ *Diario Oficial*, 4 agosto 1971, reproducido en Lavín (1980) p. 120.

reciente indulto por parte del ex presidente Aylwin a dos personas condenadas por delito de estafa, indultos que tienen el agravante de no ser públicos.

La lección para una política general de regulaciones es clara: *el regulador debe quedar obligado a actuar sólo a través de normas generales*. Esta es la regla de igualdad ante la ley. La excepción a esta regla es tan grave que en las formas políticas avanzadas ha justificado la creación de un poder independiente dentro del Estado: el Poder Judicial. Esto es porque la administración de justicia requiere tomar en cuenta las circunstancias particulares, y por lo tanto tiene el potencial de convertirse en una dictadura para con las partes. Por este motivo, es conveniente exigir que el juez sea limitado en su poder, forzándolo a aplicar las leyes y la jurisprudencia anterior, e impidiéndole integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el caso chileno, la Constitución sujeta al juez a una revisión de arbitrariedad por parte de la Corte Suprema (Art. 19 N° 7 letra (i)) y la ley impone responsabilidades personales al juez (D. Valdés, pp. 51 y 52).

Aclaremos también que el principio de igualdad ante la ley no pretende que la ley tenga el mismo impacto (resultado) en todas las personas. El objetivo es que la autoridad no pueda personalizar la ley, es decir, desvincular el impacto en una persona del impacto en las demás personas. Esto es lo que protege la libertad de los individuos del abuso de la autoridad.

Igualdad ante la ley y estabilidad de la regulación

Lograr la igualdad ante la ley exige cierta igualdad a través del tiempo —estabilidad— para ser real. La estabilidad es lo que permite a las personas tener certeza jurídica, que es a la vez esencial para la libertad personal. Como dice Gladstone, «Ciertamente nunca ha existido un intento exitoso de operar una sociedad libre que no se haya fundado en una reverencia genuina por las instituciones ya maduras, por las costumbres y hábitos y todas esas seguridades para la libertad que surgen de regulaciones establecidas y hábitos antiguos» (Hayek, p. 61). En definitiva, una estabilidad suficiente de las regulaciones también es necesaria para que exista libertad personal.

La importancia práctica de la estabilidad se hace patente al analizar regulaciones rediseñadas transitoriamente por el sistema político con el objeto de favorecer o atacar a una determinada persona. Por ejemplo, el Decreto N° 2.783 de Hacienda de 1965, permitió importar sin arancel papas deshidratadas en escamas, *entre el 20 y el 30 de octubre* de 1965. Este decreto se sujetó al principio de igualdad ante la ley en el sentido estático y formal, pero es evidente que constituyó una regla discriminatoria que favoreció a la única empresa que tenía papas deshidratadas en escamas en el muelle sin desaduanar en ese momento.⁴ Este decreto es una demostración patética de la decadencia del estado de derecho en Chile a la altura de 1965.

⁴ Lavín (1980) p. 102, decreto firmado por A. Zaldívar y E. Frei.

Otro ejemplo es la legislación actualmente discutida en el Congreso respecto de la deuda subordinada, que establece determinadas condiciones para fusión de bancos. Si bien esta modificación respeta formalmente el principio de igualdad ante la ley, en realidad todos sabemos que el único afectado es el Banco de Santiago, y por ende se trata de una legislación personalizada y discriminatoria.⁵ Un peligro latente es el deseo de algunos políticos de ajustar anualmente las reglas respecto de la votación de las AFP en juntas de accionistas para favorecer determinados resultados en determinadas empresas. En definitiva, una estabilidad suficiente de las leyes es esencial para que la igualdad ante la ley sea real y no aparente.

La estabilidad también es esencial para que los derechos de propiedad sean significativos, lo que a su vez es necesario para que contribuyan a la eficiencia. En efecto, sin derechos de propiedad estables no hay inversión privada.

Reglas versus discrecionalidad

En el debate de política macroeconómica, compiten los enfoques de las «reglas» y la «discrecionalidad» respecto de la forma de diseñarla. Otro caso de reglas versus discrecionalidad es el de la legislación pesquera, que otorga amplia discreción al Subsecretario de Pesca para optar entre restricciones al esfuerzo y restricciones a la captura para cada especie y cada zona geográfica. En esta breve sección se aclara la relación con la regulación y la igualdad ante la ley.

El enfoque de la «discrecionalidad», promovido por J. M. Keynes, sostiene que habría importantes ganancias de eficiencia o de riqueza si la política macroeconómica quedara entregada a la discreción de ciertos funcionarios públicos, como el gobernador del Banco Central y el Ministro de Hacienda. El argumento es que si éstos mantienen la libertad de modificar la política monetaria y el control de cambios en forma rápida, sin necesidad de atenerse a reglas legales (tales como las leyes que definían el patrón oro a principios de siglo), entonces ellos lograrían adaptarse a las variaciones autónomas de la demanda agregada y asegurar el pleno empleo.

El enfoque de las «reglas» se opone argumentando que al contar estos funcionarios con discrecionalidad, ellos serán influidos por el sistema político para crear auges artificiales en respuesta a presiones, especialmente para influir en el resultado electoral. Esta discreción también puede ser usada para crear inflación, devaluando el valor de la deuda pública denominada en moneda nacional, y para redistribuir en contra de ciertos sectores con poco respaldo político. Por otro lado, estos funcionarios poderosos tenderán a sobreestimar su

⁵ En este caso la discriminación no es tan grave porque el Banco de Santiago cuenta con el derecho, otorgado por otra ley, de elegir continuar sirviendo su deuda subordinada como lo ha hecho hasta ahora.

capacidad de controlar la actividad económica, lo que los conducirá a medidas erradas. A la larga, aumentaría la incertidumbre y reduciría la inversión privada y el crecimiento.

Para nuestra discusión lo importante es destacar que ambos enfoques tienen el potencial de operar cumpliendo con el principio de igualdad ante la ley. Desde luego, las «reglas» siempre se aplican igualitariamente a todos. Por otro lado, si el Banco Central devalúa en forma discrecional, el efecto en el nivel de precios es general, en el sentido de que afecta a los agentes económicos sin distinciones personalizadas. Tampoco hay distinciones a nivel personal cuando se anuncia una devaluación. Es decir, la adopción del enfoque discrecional por parte de las autoridades económicas de los países grandes de la OECD no implica que hayan abandonado el principio de igualdad ante la ley ni el estado de derecho.

Igualdad ante la ley versus eficiencia

Un elemento importante de una política de regulaciones es algún criterio para resolver los eventuales dilemas entre el principio de igualdad ante la ley y el objetivo de eficiencia. La eficiencia de las regulaciones es lógicamente separada de la evaluación de su contribución a una sociedad libre. Por ejemplo, en el supuesto de que una regulación se defina por medio de reglas generales y permanentes aplicables a todos por igual, no es posible oponerse sobre la base de que sacrifique la libertad personal. Sin embargo, esa regulación puede ser muy ineficiente. Esto ocurre, por ejemplo, con los aranceles a la importación de bienes.

También puede haber situaciones en que la ausencia de igualdad ante la ley permite aumentar la riqueza nacional. Por ejemplo, muchos jóvenes podrían lograr entrenamiento de parte de sus empleadores si pudieran comprometerse a trabajar para él durante un tiempo largo, de forma que el empleador recupere su inversión. Actualmente esto es ilegal porque el derecho a avisar el fin del contrato de trabajo con sólo 30 días de aviso es irrenunciable. Es evidente que esta regulación reduce la riqueza de una nación, porque exige que el costo financiero de la inversión en entrenamiento sea soportado por el trabajador, quien en muchos casos no puede pagarlo.

Sin embargo esta legislación existe para lograr un fin superior, que es cautelar la libertad personal. En efecto, el trabajador que ha contratado su propio entrenamiento por un tiempo largo está a merced de la voluntad del empleador. Aun si pelean, debe mantenerse a las órdenes del empleador y éste puede abusar haciéndolo cumplir labores que no contribuyen a su entrenamiento. En definitiva, un contrato de este tipo podría llegar a ser, en ciertos casos, una forma de esclavitud. Los socialistas —renovados o no— siempre han alegado que la deseabilidad de la intervención estatal sólo depende de la conveniencia económica, y no de otros principios, sin darse cuenta que esa posición los conduce a despenalizar la esclavitud contratada.

El análisis de una regulación económica nunca debe limitarse a evaluar si ella es eficiente o ineficiente desde el punto de vista económico. Se requiere determinar también si esa regulación se materializa por medio de reglas generales igualmente aplicables a todos y que puedan estar vigentes por un tiempo largo, y más en general, si es compatible con la libertad personal.

La posición socialista de privilegiar la eficiencia lleva fácilmente al abuso. Por ejemplo, en muchos países el Superintendente de Bancos tiene la facultad de negar discrecionalmente cualquier solicitud para establecer un nuevo banco, y también puede prohibir a cualquiera adquirir el control de un banco existente. Es innegable que esta regulación vulnera el principio de igualdad ante la ley, ya que consagra la discrecionalidad funcionaria. Sin embargo, se la defiende con argumentos de eficiencia: se dice que la actividad bancaria ofrecería muchas oportunidades para abusar de la confianza del público depositante, por lo que tendería a atraer a ella a personas con menos escrúpulos (selección adversa de banqueros), lo que a su vez elevaría la probabilidad de abusos y falencias bancarias. Como no sería fácil medir la propensión a actuar sin escrúpulos, la respuesta lógica sería la regulación discrecional relatada.

La realidad es bastante distinta. La larga historia de los mercados bancarios no cartelizados muestra que, en la práctica, los superintendentes que se enfrentan al problema de un banco semi insolvente aceptan al primer inversionista que ofrezca aportar capital fresco, sin evaluar mayormente su «seriedad». En Chile se ha optado reiteradamente por preferir un nuevo socio extranjero, a pesar de que algunos tienen una reputación lamentable en su país de origen. El reciente caso del Banesto, que fue autorizado a comprar un banco chileno, aunque en su país de origen exhibía una reputación dudosa que desembocó al poco tiempo en una insolvencia estrepitosa, muestra una flagrante discriminación respecto de distinguidos empresarios chilenos cuyas solicitudes para adquirir una licencia bancaria habían sido rechazadas por el superintendente. Esta experiencia muestra que es ilusorio confiar en la discrecionalidad funcionaria, y que más vale apegarse al principio de la igualdad ante la ley, defendiéndose con otras armas de la «selección adversa de banqueros».

Otro caso importante es el de la única política económica abiertamente discriminatoria adoptada por el gobierno militar, que fueron las autorizaciones de conversión de deuda externa por el capítulo XIX del Compendio de Cambios Internacionales. Estas autorizaciones se otorgaron caso a caso a base de criterios vagos como el sector de destino de la inversión, que pretendían maximizar el beneficio económico para el país. Actuando discriminatoriamente, las autoridades negaron autorizaciones para invertir en el sector de la construcción, pero no así para invertir en otros sectores de bienes no comerciados internacionalmente, como los seguros de vida. En este caso se demostró parte del costo de abandonar el principio de igualdad ante la ley, ya que se cometieron algunos abusos que derivaron en escándalos públicos y gruesas multas —nuevamente personalizadas— después de cambiar el gobier-

no. La otra parte del costo político de discriminar, que es la corrupción, parece no haberse materializado en este caso.

Libertad personal y riqueza

La tercera vertiente de una política general de regulaciones es alentar la innovación económica y el aumento de la responsabilidad personal. Esto apunta a los efectos económicos dinámicos de las regulaciones. Hayek argumentó que en muchos casos desaparece el dilema entre libertad personal y riqueza en el largo plazo: no es necesario aceptar ser una sociedad más pobre —en el largo plazo— para tener más libertad personal. Por el contrario, las sociedades más libres tienden a ser más ricas.

Es sabido que las dos bases de la riqueza de las naciones, como lo han reconocido pensadores diversos y la tradición universal, son: la innovación y adaptación de tecnología y el aumento en los niveles de responsabilidad personal. Hayek argumentó que la libertad personal es un requisito esencial para la operación efectiva de estos dos procesos vitales para la creación de riqueza material. En efecto, la libertad personal lleva asociada responsabilidad, la que nos obliga a templar nuestra personalidad y a controlar nuestros impulsos, fomentando la adopción de actitudes responsables y previsoras que tienen efectos benéficos significativos sobre los demás y sobre el bienestar material. Del mismo modo, la libertad personal nos permite experimentar y embarcarnos en cambios audaces, que son la fuente de la innovación y la adaptación de tecnología. En resumen, la libertad personal es un requisito para la eficiencia económica en el largo plazo.⁶

Un ejemplo : La legislación antimonopolio

Considérese una regulación que da protección legal a los productores establecidos frente a la competencia, sea interna o externa, negando a otros empresarios la posibilidad de participar en esa industria. Un ejemplo de esto es la actual prohibición a las empresas de aviación extranjeras de prestar servicios en las rutas internas de Chile, como por ejemplo Santiago-Iquique y Santiago-Isla de Pascua.

Si la tasa de descuento utilizada fuera alta —por ejemplo la que usan los políticos en períodos preelectorales— podría ocurrir que conservar esa protección parezca conveniente desde un punto de vista social, es decir considerando a productores y consumidores. En efecto, con esa tasa de descuento

⁶ Sin embargo, el bienestar material no es un requisito para la libertad personal, una vez alcanzado un mínimo para subsistir dignamente. Es así como los antiguos atenienses eran a la vez más pobres y más libres que los habitantes de la moderna Alemania oriental.

los costos del proceso de ajuste asociado al término de esa regulación, específicamente los costos asociados a eventuales reorganizaciones y quiebras, pueden ser mucho mayores que las ganancias de los consumidores por menores precios. Como dice Porter (p. 625), «sostener una ventaja competitiva puede ser intensamente desagradable para las empresas y las personas que trabajan en ellas». Luego, existiría aquí un conflicto entre eficiencia (riqueza) y libertad (de emprender).

Sin embargo, si la tasa de descuento utilizada es más baja, y se toman en cuenta las ventajas menos tangibles de una mayor competencia como son fomentar la innovación y la mayor responsabilidad personal, la evaluación social sería la contraria y no habría conflicto entre eficiencia y libertad (de emprender). Luego, la sociedad debe resolver qué tasa de descuento utilizar.

La legislación antimonopolio es una definición frente a este dilema, en favor de la libertad de emprender, lo que implica utilizar una baja tasa de descuento en la evaluación social de la libertad de entrada. En mi opinión, esa posición se justifica plenamente, porque en casi todos los casos de interés la evaluación con alta tasa de descuento no considera suficientemente los beneficios para las generaciones futuras de aumentar los espacios de libertad personal en la actualidad. Por ejemplo, Porter (1990, p. 647 y 662) declara que la intervención del gobierno para introducir legislación antimonopolio es muy útil para inducir una aceleración del avance tecnológico, es decir para aumentar la productividad, ya que las empresas se ven obligadas a competir al reducirse el espacio para protegerse vía carteles y trabas a la entrada.

Si se consideraran los beneficios por aumentos de libertad de emprender para las generaciones futuras, y las mayores perspectivas para la innovación y para el cultivo de la responsabilidad personal que a su vez alimentan el bienestar material, casi no existen casos en que se justifique mantener esa limitación a la libertad de emprender. La solución correcta en este dilema es adoptar el punto de vista de largo plazo. Por ello la actual prohibición de la entrada al cabotaje aéreo interno a empresas extranjeras es un atentado contra la libre empresa.

Soberanía del consumidor y responsabilidad personal

La soberanía del consumidor es la faceta económica del valor de poder hacer y lograr lo que se desea, que llamamos anteriormente libertad-poder. En este caso, se usa la palabra libertad para significar «la capacidad de hacer lo que quiero» o «la ausencia de obstáculos a la realización de nuestros deseos». Bajo esta definición, la soberanía del consumidor es poder. A continuación analizamos el dilema entre soberanía del consumidor, responsabilidad personal y riqueza.

Los seguros sociales

Los seguros sociales constituyen una parte muy importante del sector servicios en una economía moderna. En los seguros sociales, el Estado obliga a grandes sectores de la población a adquirir determinados seguros diseñados por ley, que típicamente cubren invalidez, salud y también obligan a ahorrar para la vejez. Otras regulaciones del mismo tipo son la educación básica obligatoria y la obligación de prevenir ciertos riesgos (ocupacionales, cinturón de seguridad en automóviles, riesgos de salud por productos tóxicos, etc.). Supondremos que la producción de estos servicios es privada.

Los seguros sociales suelen justificarse sobre la base de que, en ausencia de estas regulaciones, grandes masas de la población quedarían desprotegidas porque no son lo suficientemente previsoras como para adquirir estos productos voluntariamente, o porque muchos caerían en la tentación de abusar de la protección que les brindarían sus familiares y amigos (y en algunas circunstancias el Estado) en caso de siniestro. Aceptemos provisionalmente esa hipótesis para efecto de nuestro análisis. En ella, la generación actual gana en riqueza —buena cobertura de salud y pensiones de vejez, invalidez y muerte— al precio de someterse al paternalismo estatal, y le parece deseable hacerlo.

Esta compulsión estatal implica vulnerar la libertad de las personas para elegir el volumen y el tipo de seguros y ahorros para la vejez, es decir, vulnera la libertad-poder o la soberanía del consumidor. Sin embargo, los seguros sociales modernos operan sobre la base de normas impersonales y permanentes, por lo que *no hay arbitrariedad estatal ni amenaza a la libertad personal*.

Lamentablemente, los seguros sociales suspenden aspectos importantes de los procesos de educación de la responsabilidad personal, ya que la previsión personal es sustituida por la previsión obligatoria (legal). Además se retarda la innovación y adopción de técnicas y productos nuevos, porque el conjunto de diseños de seguros e instrumentos de ahorro admisibles queda congelado en leyes, y la empresa innovadora no puede introducir y probar un nuevo producto. Es decir, con los seguros sociales, la riqueza y la calidad de vida de las generaciones futuras son disminuidas debido al embotamiento del proceso de innovación y a la suspensión del proceso de educación de la responsabilidad personal.

En definitiva, los seguros sociales preservan la igualdad ante la ley, reducen la soberanía del consumidor (libertad-poder) y disminuyen la riqueza en el largo plazo. ¿Debemos aceptar este tipo de regulaciones?

Los socialistas consecuentes deberían oponerse a que el Estado imponga los seguros sociales, porque ellos reducen la libertad-poder sin sacrificar la igualdad ante la ley. Efectivamente, se encuentra que en la práctica los socialistas sólo apoyan estos seguros cuando por diseño redistribuyen riqueza (aunque sea hacia la clase media alta), y los rechazan cuando se limitan a

atacar la imprevisión sin redistribuir riqueza, como en Chile en el campo de las AFP y las Isapres.⁷

Sin embargo, esa posición socialista-liberal no reconoce que la generación actual puede ser perjudicada. ¿De qué sirve la promesa de un aumento de la previsión voluntaria en las próximas generaciones, si grupos importantes de la generación actual quedan sin cobertura de salud y ahorran sumas insuficientes para su vejez? Es decir, quizá valga la pena retardar el cultivo de la responsabilidad y el fomento de la innovación con tal de lograr que la generación actual obtenga, por ejemplo, una pensión adecuada de vejez. Un examen de la realidad internacional actual revela que muchos países, incluso Chile, han aceptado este argumento respecto de la previsión de vejez. En este ejemplo, resulta demasiado duro el sacrificio de la generación actual, exigido por la propuesta de priorizar la soberanía del consumidor.

En mi opinión, el peligro está en que este argumento en favor de las generaciones actualmente vivas lleve a una sobreexpansión de los seguros sociales. La generación actual actúa en muchos casos en forma egoísta y no considera suficientemente los beneficios para las generaciones futuras de aumentar los espacios de responsabilidad personal en la actualidad. Esto puede llevar a un exceso de seguros sociales, es decir, la sociedad adopta el *Estado del bienestar* que cuida, educa y asegura al individuo desde la cuna hasta la tumba. Ese es un caso de abuso intergeneracional, donde las generaciones vivas no cuidan adecuadamente de las generaciones futuras.

El *Estado de bienestar* reduce drásticamente la soberanía del consumidor (libertad-poder), deja de cultivar la responsabilidad personal y retarda la innovación. El Estado de bienestar no sólo se expresa en los seguros sociales, sino que también en una frondosísima legislación de «protección» al consumidor de los productos de calidad defectuosa, de los ingredientes dañinos para la salud y de la publicidad engañosa.

También hay incentivos políticos en funcionamiento. En muchos casos, los seguros sociales se sobreexpanden y la protección del consumidor se exagera porque los productores establecidos se benefician con ello, ya que así aseguran su acceso a una demanda mayor y más disciplinada. La economía política de estas regulaciones lleva a sobreemfatizar el beneficio de la actual generación, a costa de reducir el progreso económico sacrificando el bienestar de las futuras generaciones.

Esto permite formular un tercer elemento para una política general de regulaciones, cual es exigir que ella tome formas que sean amistosas hacia el cultivo de la responsabilidad personal —en especial, permitiendo al individuo

⁷ Hayek y von Mises se opusieron a la previsión de vejez obligatoria, no aceptando el argumento de la imprevisión. Por los argumentos esgrimidos, se habrían opuesto aun en caso de ser ella provista por entidades privadas, como ocurre en Chile. Sin embargo, ellos no tomaron en cuenta la posibilidad de adoptar esquemas intermedios que sean amistosos hacia el cultivo de la responsabilidad personal como se propone a continuación.

elegir en algunas materias, de forma de asegurar un mínimo de estímulo a la autoeducación y a la previsión personal—. En cierta medida esto se ha logrado en la previsión privada de vejez y en los seguros de salud privados introducidos en Chile, pero sin duda queda mucho por avanzar en esta materia (S. Valdés, 1994).

3. UNA PROPUESTA PARA CHILE

Tradicionalmente en Chile la regulación se ha hecho sector por sector, y ha faltado una política general. El énfasis se ha puesto en resolver problemas específicos, sin prestar atención suficiente a los principios generales que aquí se han discutido. Esta situación sugiere la conveniencia de establecer mecanismos sistemáticos para administrar mejor los conflictos entre libertad personal, eficiencia económica, y los otros bienes ya mencionados.

De lo contrario es fácil caer en un activismo regulatorio bien intencionado, pero que expande sin límite la regulación estatal, como ocurre en el siguiente caso: «Hoy existe la necesidad de que el Estado aumente su capacidad de regulación de los mercados de suelos urbanos, de transporte público, estandarización de los servicios públicos y sus precios, de la infraestructura y de los servicios monopólicos privatizados.» (A. Foxley, Encuentro en Cepal, *El Mercurio*, 3 septiembre 1993, p. B3).

Un mecanismo interesante para evitar el activismo regulatorio es dotar de protección *constitucional* a los bienes jurídicos, que la experiencia ha demostrado reciben menos atención que la debida en el proceso legislativo. La Constitución de 1980 siguió esa estrategia al incorporar el elemento fundamental de una política general de regulaciones: el artículo 19, N° 2 indica: «La Constitución asegura a todas las personas la igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados... Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.»

Esta garantía constitucional resuelve los posibles dilemas entre el principio de igualdad ante la ley y la eficiencia económica en favor de la igualdad ante la ley. Esto es muy favorable para el desarrollo de una sociedad libre, que va más allá de una visión eficientista.

Propuestas de nivel constitucional

A continuación se propone un esbozo de mecanismos para mejorar la administración de las regulaciones en Chile.

Propuesta 1

Esta propuesta pretende limitar la acumulación de regulaciones obsoletas de menor cuantía. Para ello se propone crear el cargo público de

Fiscal Impugnador. Su función sería impugnar legislaciones, reglamentos y normas administrativas que no hayan sido reformados por el Congreso ni evaluadas por este fiscal en los últimos diez años, cuando estime que no rinden un beneficio social. Queda fuera de la función de este fiscal el rediseño global del marco legal que afecta a sectores completos, es decir, se limita a modificaciones de menor complejidad. Esto se lograría automáticamente a través del límite presupuestario de la Fiscalía.

Este fiscal tendría la facultad de peticionar al Parlamento para iniciar legislación y derogar regulaciones. Desde luego, para impugnar una ley, el Fiscal Impugnador tendría que especificar cuáles artículos son obsoletos y fundamentarlo. El Congreso quedaría obligado a votar sobre tales mociones.

Para asegurar que las impugnaciones no abran debates para reformas de mayor alcance de la legislación sectorial, el Congreso sólo podría iniciar legislación en las materias propuestas por el Fiscal Impugnador, sin poder iniciar legislación. Por su parte, las impugnaciones deberían contar con la aprobación previa del Ejecutivo para ser presentadas al Congreso.

Para asegurar el máximo efecto en favor de la eficiencia, el Fiscal tendría la obligación de contestar por escrito las sugerencias de impugnación de regulaciones que le hicieran los particulares, que en la práctica serían los empresarios (establecidos y potenciales) afectados.

De esta forma se crearía un mecanismo ágil para reevaluar la legislación obsoleta, que tampoco impediría remozarla ni mantenerla en vigencia. Se aceleraría la derogación de leyes y regulaciones, de forma que el mero paso del tiempo no conduzca a un crecimiento ilimitado de la maraña de regulaciones. Esto promovería tanto la libertad personal como la eficiencia.

Propuesta 2

Esta propuesta está orientada a preservar los incentivos a la innovación. Ella consiste en crear, a nivel constitucional, la regla de que ninguna ley pueda imponer la adopción de tecnologías específicas. La tecnología utilizada es una materia que debería quedar siempre a nivel de reglamento. La ley misma, que es más difícil de cambiar, debe limitarse a especificar en términos generales los resultados que deben lograr las tecnologías que se autoricen por reglamento. La existencia de tal norma constitucional obligaría al legislador a definir los objetivos a lograr, sin imponer el uso de tecnologías específicas.

No se está proponiendo que la ley se limite siempre a los temas generales, como favorece la tradición jurídica. En muchas áreas, desde la regulación de AFP a las leyes tarifarias para monopolios naturales, una ley detallada es esencial para reducir la discrecionalidad funcionaria en aspectos que parecen de detalle, pero son de fondo. Nuestra propuesta es excluir del ámbito de la ley sólo a las opciones tecnológicas y de ingeniería.

El objetivo de esta propuesta es favorecer la innovación por parte de los individuos, reduciendo los conflictos con la regulación. El impacto más

importante ocurre en aquellas de medio ambiente. Como explica Ricardo Katz en el capítulo respectivo, el avance tecnológico en el control del medio ambiente es vertiginoso, por lo que muchos reglamentos quedan obsoletos apenas dictados. Las ventajas de esta norma constitucional parecen sustanciales. También habría grandes ganancias en las industrias pesquera y farmacéutica.

Propuesta 3

Está orientada a preservar y aumentar los incentivos al cultivo de la responsabilidad personal. Para lograrlo propongo dos reformas:

- a) Que la Constitución imponga quórum especiales a las leyes que hagan compulsivas actuaciones que una persona prudente adoptaría voluntariamente. Este es el caso de la educación básica obligatoria, la compra obligatoria de seguros de salud (sea a Fonasa o a Isapres), el ahorro obligatorio para la vejez, el uso obligatorio de cinturón de seguridad, etc.
- b) Crear una norma constitucional que establezca que toda ley que imponga obligaciones legales de corte paternalista contemple mecanismos que eximan de tal obligación a los ciudadanos que cumplan con algún requisito razonable y medible.

En la práctica, este requisito consistiría en una demostración convincente de previsión individual, que sea uniforme y objetiva, es decir, libre de la discrecionalidad funcionaria. En el caso de la cotización para la previsión de vejez en las AFP se proponen métodos específicos para medir la disposición al ahorro voluntario y eximir de la cotización (S. Valdés, 1994).

El objetivo es impedir que la regulación ahogue el aprendizaje de la responsabilidad. Se debe salvaguardar el derecho de todo ciudadano a tomar el control de sus asuntos, progresando para asumir responsabilidades cada vez más profundas.

Además, estas disposiciones estimularían a los legisladores a evitar leyes que protegen a una población irresponsable en el corto plazo, pero a costa de sacrificar la educación en el autocontrol, que es en definitiva uno de los objetivos del fomento de la libertad personal y la única garantía de éxito en el largo plazo.

Propuesta 4

Su objetivo es fortalecer la independencia de los tribunales antimonopolios. Recordemos que éstos siempre emiten juicios adaptados a casos específicos, por lo que existe el potencial de no lograr la igualdad ante la ley. Se requiere la máxima independencia para que esa legislación se aplique en forma consistente y para evitar el peligro de la corrupción.

En la actualidad, la independencia de los tribunales antimonopolios no se logra adecuadamente, ya que dos de los cinco integrantes de la Comisión Resolutiva son nombrados por el Poder Ejecutivo. Se trata de dos jefes de servicio, uno seleccionado por el Ministro de Economía y otro por el de Hacienda. Otros dos son decanos de facultades de Leyes y de Economía de Universidades con sede en Santiago, elegidos por simple sorteo.

Por ello, proponemos modificar el DL 211 en el sentido de que los nombramientos del Poder Ejecutivo deban excluir a funcionarios dependientes de él y deban obtener la aprobación previa de la Corte Suprema. Adicionalmente, los miembros de la Comisión Resolutiva debieran ser inamovibles en sus cargos por un período de al menos cuatro años.

Regulación tarifaria de monopolios naturales: Diagnóstico

En el debate reciente algunos autores han planteado críticas al sistema de regulación eléctrica, tanto a nivel de normas específicas como a nivel del diseño regulatorio general (Blaneot, 1993; Paredes y Vatter, 1993). Lo mismo ha ocurrido respecto de la regulación de telecomunicaciones. A continuación discutimos algunos aspectos generales del diseño de la política tarifaria para monopolios naturales.

El primer punto básico que conviene despejar es la conveniencia de rechazar la regulación tarifaria cuando la libertad total de precios para un monopolio lleva a pérdidas modestas para los consumidores en relación a la situación sin regulación tarifaria. La opción de regular tarifas y entrada es cara y no se justifica cuando las ganancias potenciales son pequeñas. Es cara debido a los altos costos de crear las condiciones mínimas de información y de transparencia, necesarias para que la fijación de precios no se convierta en una fuente de corrupción del sistema y de los funcionarios. La experiencia muestra que en los casos en que no se gasta para dar esas condiciones mínimas, la regulación de tarifas termina en el control o «captura» del regulador por parte de la empresa regulada (Noll, 1989). Esto es peor que la situación sin regulación, porque los precios son igualmente altos y además el regulador capturado es utilizado por la empresa para impedir la entrada de competidores. Por ello, en los numerosos casos en que los beneficios de la regulación son menores que sus costos, es preferible dejar al monopolio en libertad de precios.

Las restricciones políticas

Más allá de la discusión técnica respecto de si la regulación tarifaria estatal tiene perspectivas reales de lograr una mejoría sustancial y sostenible en el largo plazo en favor de los consumidores, es determinante la percepción política del problema. En algunos casos, por ejemplo electricidad y telefonía

local, otorgar libertad de precios a los monopolios naturales es políticamente impensable, porque los votantes abandonarán a los políticos que se resignen a no protegerlos de tarifas monopólicas.⁸ Esta restricción es importante en telefonía local, cuyo monopolio está siendo rápidamente eliminado por el progreso tecnológico, pero donde el salto a la libertad de precios es muy difícil para los políticos.

Por ello es importante destacar técnicas que permitan superar este escollo político. Existen casos en que se ha legislado para que los consumidores crean que están protegidos, sin que lo estén realmente. Ello se logra con entregar el poder de fijar las tarifas a una Comisión Reguladora o Superintendencia sin los recursos humanos necesarios. Por ejemplo, en Estados Unidos la ley que creó el *Consumer Product Safety Commission* (CPSC) lo dotó de casi ningún personal, y además lo obligó a diseñar sus estándares con la ayuda de las asociaciones gremiales que serían afectadas (Noll, p. 1280). De esta forma la regulación es inefectiva y puede superarse en parte el problema político.

Otra estrategia es la seguida en Chile en los años 70. Con ocasión de la rebaja de aranceles y la apertura al comercio internacional, se logró dejar libre en forma no explícita los precios de muchos productos que son elaborados por pocas empresas, como fue el caso del vidrio, la cerveza y el salitre. En este caso, no fue necesario explicitar el abandono de la tradición de fijación de tarifas en esos sectores.

Cómo tarifificar

Consideremos ahora el problema de cómo tarifificar en una industria donde existe la decisión política de hacerlo, tenga ella justificación sólida o no. La experiencia internacional es desalentadora al respecto.

Es común la utilización de métodos de tarifificación que incitan a la corrupción, como ocurre por ejemplo con las tarifas basadas en los costos contables. El incentivo a las empresas a inflar sus costos contables, arrendando activos a precios inflados sin una tasación transparente es evidente. Una forma de corrupción ocurre cuando el ente regulador es presionado a hacer la vista gorda y aceptar esos costos por los partidos políticos gobernantes, que a su vez son presionados por fuertes contribuciones de la empresa regulada a las campañas de reelección. En un famoso artículo, el reciente premio Nobel G. Stigler argumentó que en los años 20 en Estados Unidos las tarifas eléctricas eran

⁸ Además, en caso de ser la libertad de tarifas total, ella podría degenerar en importantes atentados contra la libertad personal de algunos consumidores. En efecto, el administrador del monopolio podría discriminar en precios a nivel individual entre sus clientes, e incluso podría castigar a un crítico molesto cobrándole tarifas exorbitantes en la cuenta de agua o teléfono. Para evitar este peligro para la libertad personal, la libertad de precios de un monopolio natural debe mantenerse limitada a la fijación de unas pocas tarifas que se apliquen con carácter uniforme a todos los consumidores.

indistinguibles de las que hubieran existido en ausencia de regulación tarifaria (Stigler, 1962). La otra forma de corrupción ocurre cuando la autoridad aprovecha la dificultad de tasar ciertos activos para declarar que su costo de reposición es muy bajo, logrando una baja de tarifas que beneficia a los consumidores en el corto plazo, logrando así aumentar su probabilidad de reelección.

En general, es difícil evitar la negociación entre la empresa con tarifa regulada y los reguladores. La opinión pública informada debe abandonar la ilusión de que los mecanismos de fijación de tarifas pueden hacerse enteramente impersonales y objetivos. Sin embargo, se deben aprovechar todas las oportunidades para reducir la discrecionalidad y las posibilidades de corrupción. Al respecto, se dan aquí dos situaciones:

Monopolios «similares»

Muchos monopolios naturales son tales sólo en una determinada región geográfica o para un determinado grupo de clientes. Cuando la legislación de tarifas debe ser aplicada a un gran número de regiones o grupos separados, se hace posible aplicar un mecanismo de fijación de tarifas basado en los datos generados por todos los monopolios geográficos en conjunto. En concreto, conviene establecer las tarifas a base del promedio de los monopolios similares, generando una meta móvil en términos de productividad. Este modelo permite fijar tarifas que no sean personalizadas y conciliar el principio de igualdad ante la ley con el de tarificar monopolios naturales. Además, las reglas generales tienen la ventaja de atraer a más grupos de presión a la discusión pública, lo que reduce la probabilidad de captura del regulador por parte de la industria regulada (Noll, p. 1.280).

En el caso chileno, esta alternativa ha sido aplicada a la distribución de electricidad con gran éxito. También se podría aplicar en el futuro a los servicios de agua potable y alcantarillado en ciudades medianas y a los puertos similares.

El monopolio idiosincrático

Desgraciadamente, esta solución es inaplicable en otros casos, en que los distintos monopolios geográficos tienen estructuras de costo muy diferentes. Por ejemplo, en los países donde hay sólo una megaciudad, como Santiago en Chile, las condiciones de densidad y escala vividas en la empresa monopolística que sirve la megaciudad son prácticamente únicas. Este es el caso de la distribución eléctrica en Santiago, cuya red de postes tiene costos no comparables con los de otras ciudades, y también el de las redes de agua potable y alcantarillado de Santiago y Valparaíso. En estas situaciones, la autoridad no tiene con quién comparar.

La ausencia de monopolios similares obliga a la autoridad a adaptar las tarifas al caso particular. En estas circunstancias, cualquier mecanismo de

fijación de tarifas llevará a la negociación bilateral, aunque ella se exprese en la determinación de un coeficiente técnico de difícil comprensión para la opinión pública. Eso implica que la regulación tarifaria de un monopolio idiosincrático por parte del Poder Ejecutivo es una intervención estatal que necesariamente atenta contra el principio de igualdad ante la ley, ya que el monopolista es sujeto de una intervención personalizada por el Ejecutivo. El monopolio idiosincrático reactiva los peligros de corrupción y captura.

Sin embargo, es posible diseñar instituciones para administrar este conflicto. En estas instituciones, la ley impone al proceso regulatorio un *procedimiento* que busca afectar los resultados del proceso regulatorio (Noll, p. 1.281). La ley tarifaria actúa como una constitución respecto al proceso regulatorio.

Un enfoque interesante es el seguido por la ley eléctrica chilena, que impone un procedimiento que asegura una negociación muy tecnificada entre partes iguales, de coeficientes definidos detalladamente en la ley. En este procedimiento, la autoridad aprueba la lista de empresas consultoras que pueden ser contratadas por el monopolio, que deben ser empresas internacionales grandes para las que una acusación de captura por parte de las autoridades represente un costoso daño a su reputación. El monopolio elige una consultora para que desarrolle una estimación de costos y luego, la autoridad negocia el valor de los coeficientes con la empresa consultora («hace observaciones»). En este punto, la empresa consultora tiene fuertes incentivos para aceptar las sugerencias de la autoridad para mantenerse en la lista de consultores admisibles, pero no puede aceptar muchos cambios para que el monopolio esté dispuesto a recontratarla.

Para evitar que la autoridad imponga sus preferencias sin contrapeso, la ley prevé una salida, cual es que la empresa consultora declare que no hay acuerdo, en cuyo caso la ley impone un coeficiente igual al promedio ponderado de las posiciones de las partes, con 2/3 de ponderación para la autoridad.

Si bien esta institución puede funcionar bien, es vulnerable al boicot y a la inepticia de la autoridad. Puede desprestigiarse si el gobierno admite consultores sin una gran reputación que defender, o si se niega a negociar los coeficientes con la empresa consultora. En ambos casos se termina en una declaración de no acuerdo y en la aplicación del promedio ponderado. Esto es lo que ocurrió en Chile por primera vez en 1993, después de muchos años de operación sin problemas. La ausencia de negociación puede verse en el Cuadro 2.

La información de este cuadro puede ser malinterpretada para sugerir que el sistema de tarificación otorga demasiada influencia a las empresas, lo que desprestigia al sistema y puede convenir a algunos sectores políticos. Esta sería una interpretación errónea, porque el gobierno de Patricio Aylwin omitió negociar.

La hipótesis de inepticia se funda en que el beneficio político de bajar tarifas en forma artificial es muy escaso, ya que el votante sólo percibe beneficios del orden de cientos de pesos mensuales, mientras que el costo político de

CUADRO 2
 PROPOSICIONES DE TARIFAS ELÉCTRICAS EN BAJA TENSIÓN, 1993
 (\$/KW/mes)

Densidad legal del área	Proposición de las Empresas		Solicitud CNE (B)	Resultado = (2/3)B + (1/3)A
	Antes de las obs.	Después (A) de las obs.		
1	1.739,5	1.739,5	1.180,9	1.367,1
2	1.830,6	1.830,6	1.255,0	1.446,9
3	2.119,0	2.119,0	1.271,8	1.554,2

Fuente: A base de Paredes y Vatter (1993), citando a CNE.

un conflicto es mucho mayor. En efecto, al acabar con un sistema tarifario racional se eleva el riesgo de invertir en el sector, paralizando el plan de inversiones y conduciendo a cortes masivos de abastecimiento que provocan la ira del votante futuro.

Una tercera hipótesis es que la inepticia es el resultado de la captura del regulador por parte de un monopolio —vía donaciones a los partidos que designan al regulador— que desea facilitar la vuelta a una tarificación sobre costos contables.

Otras opciones en la regulación de monopolios idiosincráticos

A continuación pasamos revista a algunas instituciones alternativas para la fijación de tarifas.

a) La comisión nombrada por los partidos políticos

Supongamos que se crea una Comisión de Tarifas, dependiente directamente del Ejecutivo o del Congreso, cuya función es negociar las tarifas. Se la dota con amplios recursos humanos y con fuentes de información variadas e independientes.

Obviamente, esta opción entrega un gran poder a la Comisión para decidir el destino de las empresas reguladas. Sin embargo, esto no significa que la Comisión haya quedado libre de la influencia del sistema político. Por el contrario, las influencias y restricciones impuestas por el sistema político pueden exponer a las empresas a la expropiación de sus inversiones irreversibles por parte de partidos populistas que deseen dar una preferencia desmedida a los consumidores a través de tarifas bajas.

De hecho, las consecuencias de este error grueso de diseño ya se han vivido en Chile. El originó el tren de eventos que llevó a la nacionalización de las empresas de distribución eléctrica y de teléfonos en los años 60, donde

partidos populistas acusaron a esas empresas de falta de capacidad empresarial por no invertir lo suficiente. La realidad era que no invertían debido a lo bajo de las tarifas populistas.

La experiencia internacional muestra otra consecuencia de este error de diseño: la negociación de tarifas convierte a esas empresas en fuente de fondos y empleos para los partidos políticos dominantes. Viceversa, esta relación induce a esas empresas a intervenir en política utilizando su poder financiero, ya que así pueden influir con más fuerza en la designación de los integrantes de la Comisión Reguladora.

Este esquema se observa tanto en países con un sistema político populista como en aquellos donde las grandes empresas privadas controlan a los políticos, ya que las autoridades no pueden dejar de considerar el impacto de sus decisiones en sus posibilidades de reelección (vía votos o donación de recursos económicos).

Ahora bien, estos problemas pueden ocurrir con similar fuerza cualquiera sea la forma de designación por parte de los partidos políticos. Por ejemplo, si los integrantes de la Comisión son designados por el Senado por un período de cuatro o seis años, al estilo de un Banco Central Autónomo, el sistema político no abandonaría el cuoteo de estos puestos entre los partidos dominantes, como lo ha demostrado el caso del Banco Central. La experiencia del Banco Central de Chile en la década de 1950, cuando varios de sus integrantes eran nominados por el Senado, fue de máxima politización y discriminación. No veo razón para esperar que en esta Comisión se nombren técnicos interesados en salvaguardar su prestigio profesional.

b) Elección directa de un «comisionado»

En esta institución, el negociador de tarifas es elegido directamente por los votantes. Este sistema existe desde hace muchas décadas en varios estados de EE.UU. en el área de electricidad.

En este caso el Comisionado puede independizarse de los partidos políticos, pero sólo si logra reunir suficientes fondos para financiar sus campañas de reelección. Es claro entonces que este costo lo expone a aceptar sobornos. Por otra parte, si no puede ser reelegido, es posible que use el cargo para iniciar una carrera política, en cuyo caso deseará adquirir notoriedad y apoyo electoral dando una preferencia desmedida a los consumidores a través de tarifas bajas, es decir expropiatorias para las empresas.

c) Recurrir a la reputación de un experto externo

El sistema contemplado en la ley eléctrica se basa en una negociación entre la autoridad y un experto externo que tiene una reputación internacional que defender. Este enfoque ya fue descrito en la sección anterior y explicitadas sus debilidades frente a la inepticia o boicot del gobierno.

d) El recurso al Poder Judicial

La última opción es utilizar un procedimiento que separe las funciones de juez y parte que se confunden en las opciones anteriores. El regulador designado por el poder político tiene la función de parte —es decir, buscar las tarifas que minimicen los pagos por el conjunto de los consumidores en el largo plazo— y la de juez, es decir, optimizar la asignación de recursos en el largo plazo. Esos roles son contradictorios en casos de baja elasticidad de oferta (como existe con los derechos de agua para generar electricidad).⁹ Luego, el enfoque de poner un regulador a negociar con el monopolio es vulnerable porque aquél sufre un conflicto de interés importante.

La ventaja de los tribunales es que son la única institución del Estado diseñada específicamente para combinar la igualdad ante la ley con la aplicación de ella al caso particular. Al usar el sistema judicial se evita reinventar la rueda en un área crucial para una sociedad libre. Esta es una práctica común en Estados Unidos, donde el regulador defiende a los consumidores y disputa contra el monopolio frente a un tribunal.

Desde luego, esta opción es criticable en los países donde el poder judicial es muy ineficiente, corrupto o muy influido por los políticos. Además, esta institución también tiene costos importantes en litigios. Otros problemas menos graves, como la necesidad de contar con conocimiento técnico en la materia, pueden ser solucionados por la vía de un tribunal especializado. Es claro que la manipulación política se hace más indirecta en estos casos, por lo que es menos dañina.

Una propuesta para monopolios idiosincráticos

Los dos enfoques disponibles en Chile son: a) en el caso del sector eléctrico, perfeccionar la institución basada en la negociación con el experto externo, y b) utilizar una nueva institución basada en el sistema judicial y un tribunal especializado.

Propuesta 1

En mi opinión, es preferible mantener el primer enfoque en el caso de la distribución de electricidad en Santiago, porque la institución existente ya cuenta con experiencia y una reputación de alto valor que conviene mantener.

⁹ Una fijación de tarifas por debajo del nivel que optimiza la asignación de recursos puede significar grandes beneficios netos para los consumidores, como grupo, aun en el largo plazo. Esto ocurre siempre que la pérdida colectiva de los consumidores por el menor abastecimiento sea menor que la ganancia colectiva por el menor precio. Por supuesto, este conflicto no ocurre si el objetivo es maximizar la ganancia del consumidor *marginal*.

Aquí el objetivo es introducir incentivos directos a la Comisión Nacional de Energía y hacer que la inepticia y el boicot tengan costos políticos inmediatos para el regulador.

La propuesta es incorporar a la ley eléctrica una obligación del Ministro de la CNE de informar al Senado respecto del efecto de las observaciones que presentó al estudio de la empresa consultora sobre la propuesta de tarifa de las empresas, apenas termine esa etapa de la negociación. Esto significa que la CNE reportaría al Senado el resultado de su negociación con la consultora externa.

De esta forma, quedaría penalizada políticamente la actitud de no negociar las tarifas con la empresa consultora que hace el estudio por cuenta de las empresas de distribución eléctrica. Ya no podría escudarse en que la ley prevé aplicar un promedio ponderado de las tarifas cuando no haya acuerdo.

Propuesta 2

En el caso de otros sectores que presentan monopolios idiosincráticos y donde hay restricciones políticas que obligan a fijar tarifas, como es el caso del agua potable en Santiago y en Valparaíso, y de ciertos puertos, parece atractivo probar con una institución alternativa basada en un Tribunal de Tarifas especializado y dependiente del poder judicial. La ventaja de esta estrategia de diversificación es que permite contar con opciones en caso que la institución basada en expertos externos se deteriore.

La función de decidir las tarifas de agua potable en Santiago —en calidad de árbitro— residiría en un tribunal especializado nombrado *exclusivamente* por la Corte Suprema. Este *Tribunal de Tarifas* podría tener jurisdicción sobre varias industrias donde se fijen tarifas, con el objeto de aumentar su experiencia y especialización. Sus miembros serían inamovibles por un período largo y al menos tres miembros serían jueces especializados en derecho económico.

Su función sería fijar cada cinco años el nivel de las tarifas para cada monopolio idiosincrático. La ley determinaría cuáles monopolios son idiosincráticos, y para cada caso, definiría muy precisamente los coeficientes que son objeto permisible de disputa frente al tribunal de tarifas. Las empresas reguladas defenderían su caso ante al tribunal. La representación de los consumidores, en cada sector, estaría en manos de una *Comisión de Defensa de los Consumidores*, que sería diferente en cada sector. El objetivo de fragmentar la defensa por sectores es reducir su poder e importancia política y aprovechar conocimientos sectoriales especializados. Los miembros de estas Comisiones de Defensa podrían ser nombrados por el sistema político en el estilo del Consejo de Defensa del Estado, con estrictas normas de inamovilidad.

4. EL ESTADO REGULADOR: UN DEBATE

En 1993 la opinión pública ha vislumbrado, a través de declaraciones a la prensa, los inicios de un nuevo debate respecto del rol del Estado. En él, personas ligadas a la coalición gobernante han propuesto avanzar desde el «Estado empresario» hacia el «Estado regulador» (Muñoz, 1993). Esta sección presenta el debate y critica la propuesta que ha surgido en favor de un Estado regulador. La conclusión es que privatizar todas las empresas públicas es parte esencial de una política general de regulaciones.

La posición de los políticos

¿Cuál es el vínculo entre Estado regulador y Estado empresario? ¿Por qué podría ser atractivo proponer el «paso» de uno a otro? Para los sectores de la Concertación con más sensibilidad política la respuesta es simple: mantener en alto la tradición de intervención estatal. El apoyo a la acción estatal suscita el voto emocional de ciertos sectores significativos del electorado.

Veamos algunos ejemplos de este enfoque: «En países en desarrollo, ..., la pretensión de que el crecimiento de largo plazo, ..., sea impulsado sólo por el sector privado, carece de viabilidad. El Estado tiene que asumir un rol determinante en la orientación del desarrollo y en el apoyo a las actividades privadas, supliendo en lo posible las numerosas deficiencias de que adolece el mercado». (E. Dávila, *El Diario*, 6 julio 1993, p. 2).

Otro más: «una asignación eficiente de los recursos requiere la intervención del Estado en todos aquellos casos en que la solución descentralizada es menos eficiente ... que la alcanzable por ... una organización de gran tamaño y con facultades coercitivas» (O. Muñoz, 1993, pp. 36 y 35.)

Desde luego, la propuesta de que el Estado busque aliviar los problemas del mercado no significa nada mientras no se precisen los métodos que empleará para el efecto, y se demuestre que el resultado es superior al *status quo* optimizado. El calificativo «optimizado» es muy importante porque en muchos casos el mercado libre funciona imperfectamente por culpa de regulaciones estatales ineficientes. En esos casos, la solución es eliminar las existentes y no introducir nuevas.

Una vez optimizado el resultado del mercado, se debe evaluar cuál es la ganancia social neta de introducir la regulación propuesta. Es aquí donde radica el verdadero debate. La simple enumeración de los problemas del mercado libre no constituye argumento para adoptar ninguna política, porque ella puede llevar a resultados aún peores. En efecto, el Estado es un instrumento susceptible de manipulación y mal uso, y los incentivos políticos son aún más proclives a funcionar en forma perversa que los incentivos económicos simples.

Esta discusión no afecta solamente a las empresas de electricidad y telecomunicaciones privatizadas recientemente. Las proyecciones de esta dis-

cusión para las numerosas empresas grandes que son monopolios u oligopolios naturales son evidentes. Lo mismo ocurre con los mercados atomísticos y sin rentas sobrenormales, donde la información de precios y calidades es costosa y poco transparente. Los mercados de seguros de salud y seguros de renta vitalicia caen en esta segunda categoría. Por ello, es crucial centrar el debate en la metodología apropiada de intervención estatal, como se hace en la sección tres.

Estatizar mientras no se pueda regular

Algunos dirigentes cometen la inconsistencia de oponerse a la privatización con el argumento de que el Estado puede fracasar en su rol regulador. Por ejemplo, se ha condicionado la privatización de toda empresa pública a «que exista capacidad para *regular y supervisar adecuadamente* el funcionamiento del respectivo mercado» (G. Arriagada, *El Mercurio*, 17 octubre 1993).

Esa posición transforma el fracaso del Estado en una falla de mercado. La falacia está en desconocer que el Estado empresario puede sufrir un fracaso aún mayor que el regulador.

Una consecuencia lógica de este argumento es que se debió haber estatizado las industrias que finalmente se regularon. Por ejemplo, antes de crear derechos de propiedad y regular la pesca en 1989, el libre mercado no estaba funcionando eficientemente. Se deduce entonces que se debió haber estatizado las empresas pesqueras apenas se detectó esa situación, y sólo una vez que hubiera existido capacidad para regular y supervisar adecuadamente la industria pesquera, se podría haber privatizado. Este ejemplo muestra el absurdo de la proposición original.

Por lo demás, la experiencia argentina en el sector eléctrico muestra cómo privatizar antes de regular. En ese caso se vendieron las grandes empresas generadoras de Buenos Aires con un simple contrato de venta a ocho años plazo y una ley muy general. Las autoridades argentinas ganaron tiempo, ya que dispusieron de varios años para decidir los detalles de la ley eléctrica que determinará las tarifas a partir del término de los contratos iniciales. Por supuesto, existen algunas presiones de parte de las empresas reguladas en la etapa de confección de la ley definitiva, pero en la política alternativa también las hay, ejercidas esta vez por la empresa estatal que teme ser privatizada, como ocurrió en Chile.

La posición técnica

Los sectores más técnicos de la Concertación (véase, por ejemplo, Bitrán y Saavedra, 1993) descartan una capacidad general del Estado para resolver las «fallas» del mercado. Por el contrario, estos grupos destacan la dificultad de regular tarifas y concesiones en forma eficiente. Sin embargo, se

van al otro extremo y sólo ven como alternativas válidas la privatización completa y la empresa estatal. Según ellos, el costo en litigios y el peligro de captura del regulador por los regulados harían que la opción de regular las tarifas de empresas privadas que son monopolio natural fuera —lejos— la menos eficiente.

Esta es una posición extrema. En primer lugar, la hipótesis de que la regulación de tarifas y concesiones es siempre inferior al monopolio no regulado y a la empresa estatal no tiene base empírica. En muchos países, la distribución eléctrica y otros monopolios naturales están sujetos a regulación de tarifas y concesiones, funcionando aceptablemente. En Chile hay empresas privadas pequeñas y medianas de distribución de agua potable y de electricidad que han estado sujetas a regulación de este tipo desde hace muchos años, sin que se den grandes problemas.

En segundo lugar, la presentación de la empresa estatal como alternativa a la empresa privada libre de regulación confunde los problemas: las empresas estatales que son monopolio natural *también deben ser reguladas*. La experiencia histórica chilena confirma el punto. Durante los años en que las empresas de teléfonos y electricidad fueron estatales tuvieron sus tarifas fijadas por el Ministerio de Economía. Hasta el día de hoy ocurre lo mismo con las tarifas del Metro y de Correos, ambas estatales. Luego, las verdaderas opciones son dos, y no una: por una parte, regular o no regular las tarifas, y por otra, privatizar o estatizar.

Conviene destacar que regular un monopolio estatal es más difícil que regular uno privado. Por definición, los primeros tienen un directorio, ejecutivos, personal común y empresas abastecedoras y contratistas de todo tipo, con fuertes conexiones con los partidos políticos que controlan el Gobierno, y ellos influyen directamente en el ministro que tenga la responsabilidad política de fijar las tarifas. El papel del técnico, que intenta fijar tarifas con sentido de eficiencia a una empresa pública, sufre no sólo la manipulación de la información disponible, sino que también la presión de su jefe directo —el ministro— que recibe señales opuestas de su partido. Como el monopolio estatal tiene vínculos más fuertes y directos con el partido gobernante que lo que jamás tendrá un monopolio privado, se deduce que es más difícil tarifificar correctamente a un monopolio estatal.

El caso de las empresas por privatizar

Los grupos más técnicos dentro de la Concertación postulan que la capacidad del Estado para regular es muy grande cuando se trata de mercados o empresas *que se van a privatizar* (Bitrán y Saavedra, 1993). Nótese que esta capacidad se supuso nula cuando se trataba de regular empresas ya privatizadas. El Estado contaría con una gran capacidad para regular cuando diseña una especie de reforma «constitucional», es decir se establecen las reglas del juego

en un mercado de una vez para siempre, pero esa capacidad sería muy baja una vez que opera dentro de un marco legal dado.

Sin embargo, la aparente superioridad de que el Estado privatice empresas en forma previsor, estableciendo un marco regulatorio completo antes de privatizar, fue desmentida por la experiencia argentina del sector eléctrico. Sólo se requiere de un marco global y algún contrato de abastecimiento para cubrir el corto plazo. Desde luego, si no se logra ni siquiera un marco básico, y en vez de privatizar se vende el monopolio a un país con capacidad de presión —Argentina y su Telefónica— se puede incurrir en costos importantes.

El énfasis excesivo en este punto merece reparos adicionales. En efecto, se desconoce el proceso de aprendizaje e innovación que viven reguladores y regulados. La capacidad para regular adecuadamente no puede ser desarrollada mientras no se privatice. En el caso de muchos monopolios, la privatización es lo que genera por primera vez un interés genuino por parte del sistema político por contar con un sistema tarifario racional. Es común encontrar casos, como el de la telefonía de larga distancia y el agua potable, en que durante las décadas en que las empresas fueron estatales se dictaron tarifas sin ninguna consideración hacia una eficiente asignación de recursos, aunque con mucho sentido electoral y político.

La posición de este grupo ignora las posibilidades de reanudar el diseño de las reglas del juego en cualquier momento. No existen las legislaciones dictadas de una vez para siempre. En esta perspectiva, suponer que un gobierno es incapaz de operar una regulación existente debido a las presiones, pero es muy capaz de diseñar un nuevo marco regulatorio cuando corresponda, es contradictorio. Cuando la empresa es estatal, el conjunto de presiones que se desencadenan sobre los técnicos que diseñan el nuevo marco regulatorio incluye además las presiones del personal de la empresa estatal sobre los partidos políticos con que se relacionan y luego sobre los ministros que supervisan la labor técnica. Estas presiones normalmente logran que la empresa siga siendo estatal y que las nuevas tarifas se enfoquen aún mejor hacia el objetivo de aumentar la probabilidad de que el conglomerado gobernante continúe en el poder.

En definitiva, el debate se centra en determinar el grado de perfección que debe cumplir el esquema de regulación tarifaria, de concesiones y de entrada antes de proceder a privatizar. Ni el Estado ni nadie posee la capacidad de lograr un esquema de tarificación perfecto antes de privatizar. Ello porque la experiencia de tarificar es la que va revelando los problemas no resueltos, y aumentando la comprensión tanto de reguladores como de regulados. Es utópico prever todos los problemas prácticos que se darán con distintos esquemas regulatorios, antes de que ellos operen. Por el contrario, las instituciones regulatorias exitosas son el producto de décadas de evolución. La regulación exitosa es un proceso eficiente y no una ley perfecta.

Perfeccionar la regulación de un monopolio natural ya privatizado tampoco es fácil, pues esos cambios pasan a ser parte de la negociación conti-

nua que ocurre entre los sucesivos gobiernos y la empresa (con sus sucesivos directivos). Además, existen restricciones de orden constitucional al cambio de regulaciones, derivadas de la protección de los derechos adquiridos. Sin embargo, como lo prueba el ejemplo argentino, el que sea difícil perfeccionar la regulación después de privatizar no implica que se dicte una regulación perfecta antes de privatizar.

Considerar sólo la dificultad relativa de mejorar la regulación es un error. Postergar la privatización de monopolios naturales tiene altos costos porque significa prolongar las ineficiencias asociadas a la propiedad estatal y postergar el inicio del proceso de aprendizaje y perfeccionamiento de la regulación tarifaria. Estas ineficiencias, originadas en el horizonte acotado por la próxima elección de los partidos políticos y en el control por parte del Presidente y de los partidos políticos del directorio, ejecutivos, empleo y designación de grandes contratistas, son en muchos casos muy costosas, como prueba el caso de los contratos de futuros de Codelco.

Más importante aún es reconocer que los beneficios de las privatizaciones van mucho más allá de las ganancias de eficiencia, ya que contribuyen a reducir importantes defectos de nuestro sistema político —la corrupción— y a perfeccionar la libertad personal. Por esto, la privatización de todas las empresas estatales es parte esencial de una buena política general de regulaciones.

Referencias bibliográficas

- Blaneot, V., «La regulación del sector eléctrico: La experiencia chilena», Capítulo 9, en Muñoz, O., editor, *Hacia el Estado Regulador*, Cieplan: Santiago de Chile, 1993.
- Bitrán, E. y E. Saavedra, «Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado», Capítulo 8, en Muñoz, O., editor, *Hacia el Estado Regulador*, Cieplan: Santiago de Chile, 1993.
- y R. Sáez, «Privatization and Regulation in Chile», trabajo presentado a la conferencia *The Chilean Economy*, organizada por la Brookings Institution en abril 1993.
- Gruenspecht, H. y L. Lave, «The Economics of Health, Safety, and Environmental Regulation», Capítulo 26 en el *Handbook of Industrial Organization*, editado por R. Schmalensee y R. Willig, North-Holland, Elsevier Publishers, Amsterdam, 1989.
- Jadresic, A., «Desregulación económica y actividad productiva: Avances y tareas pendientes», mimeo, noviembre 1992.
- Larroulet, C., «El rol del Estado», mimeo para charla en la Fundación de Ciencias Económicas y Administrativas UC, 23 noviembre 1993.
- Lavín, J., «El Enriquecimiento de las personas en Chile», Chile: Editorial Ciencia y Tecnología, 1980.

- Muñoz, O., «Hacia el estado regulador», Capítulo 1 en Muñoz, O., editor, *Hacia el Estado Regulador*, Cieplan: Santiago de Chile, 1993.
- Noll, R., «Economic Perspectives on the Politics of Regulation», Capítulo 22 en *Handbook of Industrial Organization*, editado por R. Schmalensee y R. Willig, North-Holland, Elsevier Publishers, Amsterdam, 1989.
- Paredes, R. y J. Vatter, «Desafíos de la Regulación en Chile», Taller de Coyuntura, Departamento de Economía de la U. de Chile, diciembre 1993, pp. 151-167.
- Porter, M., *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990.
- Stigler, G., «What can Regulators Regulate? The Case of Electricity», *Journal of Law and Economics*, 5, octubre 1962.
- Valdés, D., *La discriminación arbitraria en el derecho económico*, Chile: Editorial Jurídica Conosur, 1992.
- Valdés, S., «La obligación de cotizar: Un error solucionable», *Revista de Administración y Economía UC*, verano 1994, pp. 10-13.
- Von Hayek, F., *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- Winston, C., «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature*, septiembre 1993. ●

DOMINIQUE HACHETTE DE LA F.*

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile,
M.A. y Ph. D. en Economía, Universidad de
Chicago. Profesor Titular de la Pontificia
Universidad Católica de Chile.

PRIVATIZACION: UN PROCESO INCONCLUSO

Después de un período de importante presencia del Estado en el proceso productivo nacional, donde alcanzó un 40% del valor agregado total a través de la actividad de 600 empresas públicas o controladas por él mismo, el vuelco radical en la estrategia de desarrollo ocurrido después de 1973 estimuló la privatización —o vuelta al sector privado— de más de 550 de ellas y una reducción del 75% de la participación estatal en el PIB.

Inicialmente, retornaron al sector privado las empresas que habían pasado a la esfera gubernamental a fines de los sesenta y principios de los setenta. Aunque el Estado debió intervenir posteriormente en muchas de ellas, producto de la recesión de 1982-83, éstas fueron devueltas al control privado inmediatamente después. Desde 1984 se prosiguió con el traspaso a través de la privatización de empresas tradicionalmente estatales ligadas con los servicios de utilidad pública, como fueron los de electricidad y telecomunicaciones, y con empresas productoras de bienes transables como Cap, Soquimich, Iansa, y otras diversas.

* Quiero agradecer especialmente los comentarios valiosos de Eduardo Bitrán, Jorge Claro, Felipe Larraín, Rolf Lüders, Carlos Mladinic, Raúl Sáez y de todos los participantes del Seminario de Reñaca. Sin embargo, mantengo la responsabilidad de los errores que se pueden haber deslizado.

Este proceso fue acompañado también de uno similar en áreas radicalmente distintas, como son los servicios sociales de educación, salud y vivienda. En esta misma área debe recalcar la privatización de los fondos de pensiones, lo que puede ser considerado como uno de los aspectos más revolucionarios de la nueva institucionalidad económica. Además, se privatizó la mayor parte de la tierra agrícola que había pasado al control estatal mediante la reforma agraria empezada en los sesenta o ya estaba controlada por instituciones estatales antes de esa época.

A pesar de presentar algunas dificultades relacionadas con la falta de transparencia y regulaciones imperfectas, el proceso privatizador chileno resultó exitoso desde el punto de vista de la eficiencia, el empleo, la distribución del ingreso, el desarrollo del mercado de capitales y la difusión de la propiedad. Este resultó además un ensayo revolucionario, ya que fue a contrapelo de la visión dominante al interior de la sociedad chilena —tanto dentro como fuera del gobierno— y de las tendencias mundiales imperantes entonces. Esa fue una etapa importante para ilustrar la factibilidad e importancia que tienen el traspaso de empresas públicas al sector privado, sea éste nacional o extranjero. También fue una etapa relevante por un factor adicional: permitió contrastar el posterior comportamiento de dichas empresas con las que quedaron en el sector público. Sirvió para infundir dudas, incluso entre los más críticos del proceso ocurrido antes de 1990, respecto de la pertinencia de que el Estado retenga, en el futuro, un rol en los sectores productivos, donde un sector privado —debidamente regulado— podía ser más eficiente. Finalmente, Chile vivió una etapa importante por la experiencia que acumuló en diversos métodos de privatización existentes, lo que permitirá —en el futuro— reducir sus dificultades.

El siguiente análisis intenta mostrar lo que se está haciendo, lo queda por hacer y el cómo debe hacerse, especialmente en el área más discutida: la del cobre. En este sentido, aunque no se pretende cubrir en detalle todas las áreas remanentes —cobre, electricidad, transporte, empresas sanitarias, y otras—, la experiencia anterior, las correcciones hechas o en proceso, más las sugerencias de carácter general hechas aquí, representan una buena base para preparar y privatizar la mayoría de las empresas que quedan en el sector público. Si no cubre las áreas más tradicionales, tampoco lo hace con las que son menos, como los servicios sociales y de infraestructura, por ser éstos temas tratados en otros capítulos de este libro. Por la misma razón, no incursiona en la regulación, una tarea concomitante a la privatización. Finalmente, se plantearán algunas interrogantes de carácter general, las que forman parte del marco dentro del cual deberían discutirse y efectuarse las privatizaciones futuras.

La esencia de la presentación se puede resumir en los puntos siguientes:

- el gobierno no debe tener empresas; el sector privado es más eficiente en esta tarea;

- el stock privatizable es cerca de veinte veces lo privatizado durante el período 1985-89;
- a pesar de tomar algunas medidas coherentes con el deseo de privatizar, el proceso de privatizaciones prácticamente se detuvo en Chile entre 1990 y 1993 y ha avanzado muy poco durante 1994;
- esta actitud no permite maximizar la eficiencia de los recursos nacionales y, además, la lentitud del proceso de privatización crea obstáculos innecesarios a su continuidad. Esto es particularmente preocupante en el caso de la mayor empresa aún controlada por el Estado: Codelco;
- la necesidad de regulación vinculada a la privatización de monopolios naturales es reconocida. Sin embargo, no puede ser usada como un freno a la privatización, y menos aún en el caso de Codelco y de otras empresas públicas que o bien no la necesitan o bien ya la tienen (aunque pueda ser perfeccionada);
- el realismo requiere tomar en cuenta que la privatización tiene como punto de partida la ineficiencia interna y asignativa de varias empresas públicas, y que ninguna regulación es perfecta en la medida que ocurrirán cambios tecnológicos e institucionales significativos en sectores productivos con monopolios naturales. Además, para decidir su justificación, la regulación tiene costos que deben ser comparados con los eventuales costos derivados de su ausencia.

1. LA PRIVATIZACION EN EL MUNDO

La privatización de empresas públicas es una preocupación actual en muchas partes del globo; se puede decir que se ha transformado en moda. Sólo en 1992, 50 gobiernos han traspasado al sector privado el equivalente de US\$ 69 mil millones. Se estima que más de US\$ 300 mil millones lo han sido desde 1985 y ello sin incluir la tierra ni los servicios de educación, salud o previsión (*The Economist*, 21 de agosto de 1993).

Lo anterior ha ocurrido en todo tipo de países; algunos desarrollados como Japón, Francia, Inglaterra, Suecia, y otros menos desarrollados como México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia, China, Bangladesh y Malasia. Otros también están preparándose: Alemania, Italia, Austria, Bélgica, Irlanda, Grecia, Noruega y Turquía. Y hay más ejemplos de lo mismo, donde se observa claramente que —con distintos grados de entusiasmo— todo tipo de ideología apoya hoy día la privatización. El Presidente Bush permitió a los estados norteamericanos, en abril de 1992, privatizar su infraestructura; en los países que pertenecían al área socialista, la privatización es parte esencial de la estrategia de adaptación a la economía de mercado.

Los argumentos para privatizar también son variados. Van desde las razones más ideológicas hasta las más técnicas, desde las más tradicionales —como el aumento de la eficiencia interna y el financiamiento de continuos

déficit fiscales—, hasta la escasez de recursos de inversión, la conveniencia de reducir el tamaño del gobierno y de fortalecer el mercado de capitales, la importancia de crear un sector privado y de capitalistas, así como la difusión de la propiedad, la atracción de inversión extranjera, entre otros. Asimismo, los métodos de privatización son diversos: venta directa, licitación, regalos, certificados (*vouchers*), *swaps* de deuda por capital, capitalismo popular, capitalismo laboral, capitalismo institucional, con o sin presencia extranjera, con o sin intereses contralores, con *golden shares* o sin ellas, con reestructuración previa o sin ella.

El grado de profundidad del proceso de privatización varía de país en país. Algunos han llegado tan lejos como para privatizar o considerar seriamente la privatización de las empresas públicas que fueron baluartes del estatismo del siglo XX, o bien, que por mucho tiempo fueron consideradas como «estratégicas», tales como los Yacimientos Petrolíferos Argentinos o los ferrocarriles en Inglaterra. También se producen diferencias según el tipo de empresas que los distintos gobiernos han decidido privatizar, porque mientras algunos venden empresas rentables, otros, desechos.

Así ha sucedido con las privatizaciones en el mundo. Chile, país que se anticipó a estas tendencias, ha frenado el proceso, a pesar de que los potenciales activos privatizables superan con creces lo efectivamente privatizado hasta ahora. Por lo mismo, muchas voces de diferentes credos políticos claman por que la enajenación de empresas públicas continúe, lo cual resulta ampliamente justificado como se verá más adelante. Hoy en día, incluso quienes antes criticaron el proceso, ponen un acento creciente sobre la conveniencia de que el Estado Empresario se transforme en Estado Regulador.¹

2. ¿QUE QUEDA POR PRIVATIZAR EN CHILE?

La respuesta a esta pregunta está condicionada a distintas consideraciones que se discuten más adelante. Por lo tanto, daremos respuesta más bien a la siguiente pregunta: ¿qué queda actualmente en manos del Estado?

Una lista completa de empresas públicas aparece en el Anexo 1. Esta contiene 45 empresas, aunque ese número no concuerda exactamente con las cifras oficiales (39 según señalara públicamente el Gerente General de la Corfo en junio de 1993), y entre las cuales hay productoras de bienes y servicios transables como son Codelco, Enacar, Enami, Empremar; productoras de bienes y servicios no transables, como las empresas eléctricas Colbún, Edelayen y Emporchi, las empresas de servicios sanitarios, el Metro, Cotrisa; algunas rentables, como Codelco, Metro, Enap, y otras que no lo son, como Ferrocarriles del Estado o Enacar (Cuadro 1). Las hay controladas por Corfo —la mayo-

¹ Este tema es discutido por Salvador Valdés en este volumen.

ría—; algunas como Codelco, Famae o Asmar, que son controladas totalmente por el Estado, y otras parcialmente privatizadas como Edelnor, Zona Franca de Iquique y Edelayesen.

Estas empresas representan un valor agregado superior al 5% del PIB y dos tercios del mismo proviene de Codelco. Las ventas totales de las empresas públicas que quedan —excluyendo el Banco del Estado— ascienden a US\$ 6.000 millones, monto que se explica en un 70% por los ingresos de Codelco y Enap. Estimaciones del valor económico de las empresas estatales más importantes sugieren que, para todas las empresas públicas, éste podría alcanzar un monto superior a los US\$ 10.000 millones.²

En términos de utilidades, las empresas públicas han arrojado resultados de entre US\$ 340 y US\$ 350 millones durante 1992, lo cual implica una rentabilidad del 3% sobre el patrimonio. Pero, si se exceptúa a Codelco, la rentabilidad sería sólo de 0,8% (Cuadro 1), cifra que no se compara con la rentabilidad promedio alcanzada por las empresas inscritas en Bolsa, que llegó al 12,8% en el mismo año 1992. Además, la rentabilidad de las empresas Corfo ha venido bajando sistemáticamente desde 1990, de 3,4 a 0,8%.

Los cálculos anteriores no incluyen otros activos controlados por el Estado, como toda la infraestructura vial y la mayoría de los puertos del país. Tampoco los millones de hectáreas de tierra con capacidad agrícola, la infraestructura urbana que incluye escuelas, postas y hospitales.³ De este modo, una aproximación del stock de capital controlado por el gobierno puede alcanzar a una cifra superior a los US\$ 50.000 millones, una cifra 20 veces superior a lo privatizado en el período 1985-1989. De ese stock total, el Gobierno podría obtener —por las actuales empresas públicas— una suma superior a los US\$ 20.000 millones y el equivalente a US\$ 10.000 millones más a través del otorgamiento de concesiones a privados para el uso y mantención de las calles y caminos del país. Además, los edificios —con el equipamiento— que usan los servicios de educación y salud podrían venderse en unos US\$ 3.000 millones. Y todavía quedaría por incluir la participación del Gobierno en numerosos otros servicios como son las cárceles y el Registro Civil, entre otros.

En resumen, el Estado de Chile sigue controlando un alto porcentaje del stock de capital existente en el país, así como sigue siendo el mayor responsable de la entrega de servicios de gran cobertura como son los de educación y salud.

² Deben tomarse estos valores sólo como órdenes de magnitud porque no existe una estimación acuciosa de los parámetros presentados en este párrafo para todas las empresas públicas. Jorge Claro estima que sólo Codelco podría alcanzar un valor de mercado de US\$ 15.000 millones y el conjunto de empresas públicas un monto de US\$ 30.000 millones.

³ J. E. Errázuriz, en este volumen, estima que el capital fijo ha alcanzado en Chile el valor US\$ 50.000 millones. Este incluye activos de algunas de las empresas públicas además del resto de la infraestructura.

CUADRO 1
RANKING DE RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

	Resultado Diciembre '92 (MM\$ reales)	1992	Rentabilidad (en %)		
			1991	1990	
1	Correos	3.024	36,21	28,73	19,70
2	Zofri	2.713	30,16	40,83	12,09#
3	TV Nacional	2.482	23,31	4,18	65,82
4	Enaer	1.987	19,58	4,28	10,16
5	Codelco*	116.504	13,41	12,92	26,90
6	Emos	11.172	9,46	7,02	5,87
7	Empremar*	583	8,44	10,97	3,01
8	Enap	14.439	6,56	3,75	9,80
9	Emporchi	7.055	5,94	5,68	4,88
10	Essbio*	1.742	4,95	-3,93	-
11	Colbún	11.934	4,76	3,30	11,95
12	Transmarchilay	125	3,77	5,99	-6,99
13	Esval	1.980	3,37	0,94	2,22
14	Edelnor	2.705	3,31	2,99	3,24
15	Enami	2.624	3,00	4,71	3,18
16	Metro	3.961	2,80	2,59	-0,12
17	Ferronor	311	1,87	2,49	-2,93
18	Essar*	225	1,75	-1,92	-
19	Asmar	976	1,61	1,80	3,19
20	Essel*	161	0,83	2,07	-5,37
21	Polla	13	0,42	-54,62	-7,77
22	Sacor*	6	0,17	1,37	-
23	Edelaysen	20	0,12	2,16	1,53
24	Essco*	-261	-1,42	-5,06	-
25	Essar*	-1.034	-3,74	-4,59	-
26	Essan	-1.303	-4,01	-7,50	-
27	Essal*	-819	-4,08	-3,13	-
28	Emssat*	-568	-4,66	-7,97	-
29	FF.CC. del Estado	-23.730	-5,20	-6,04	-6,14
30	Cotrisa*	-198	-6,05	46,10	34,29
31	Essam*	-1.213	-6,12	-7,12	-
32	Essmag	-830	-6,81	-7,35	-
33	Sasipa*	-102	-8,52	6,81	-11,54
34	Emssa*	-447	-9,44	-9,84	-
35	Famae	-1.636	-11,76	-12,40	0,87
36	Emaza	-193	-15,71	-4,58	-28,62
37	Radio Nacional	-97	-15,88	-0,57	-80,74
38	Ema*	-216	-26,02	-365,91	-20,00
39	Iscar*	-39	-69,86	-	-
40	Carville	-2.293	-143,71	0,59	0,53
41	Enacar	-20.954	-234,26	-23,60	-17,33

* Para la conversión se usó \$ 382,33 por dólar.

Ejercicio marzo-diciembre 1990 (-): Sin información

Fuente: Estrategia en base a balances de cada período, Contraloría General de la República y Corfo.

3. ¿DEBE PRIVATIZARSE MAS?

En principio, todas las empresas públicas son privatizables sin que ello contradiga el rol subsidiario que debe tener el Estado, lo que está siendo cada día más aceptado, aunque con lentitud. Además de lo anterior, parte de las tierras fiscales, una porción importante de la infraestructura y muchos servicios son privatizables. El capítulo sobre infraestructura detalla las posibilidades de privatización, aunque de igual forma se harán algunos comentarios al respecto aquí. Asimismo, mientras otros abordan el tema de los servicios sociales, este capítulo se concentrará básicamente en la privatización de empresas públicas, y se analizarán los contundentes argumentos que existen a favor, como aquellos que se han presentado en su contra.

Argumentos a favor

Entre los argumentos tradicionales, es decir aquellos que fueron esgrimidos en la ronda de privatizaciones de empresas públicas realizada entre 1985 y 1989, figuran, entre otros, la ampliación de la base de propiedad privada con el afán de fortalecer la economía de mercado; el financiamiento fiscal; la reducción del tamaño e influencia del Estado; la atracción de capital extranjero que no vendría de otra manera; el estímulo a la competencia; la reducción del poder sindical público; el fomento al ahorro, la inversión y el desarrollo del mercado de capitales, y el asegurar la mayor eficiencia en el uso de los escasos recursos nacionales para así ofrecer mejores productos y servicios a menores costos.

Pero, más allá de lo anterior, el punto fundamental está en el respeto que debe tener el gobierno por las libertades de las personas y de la sociedad civil. Ello implica necesariamente que el Gobierno no concentre poderes privados en la esfera pública ya que manejar empresas termina por limitar la autonomía y las libertades de la sociedad y los individuos, libertades que finalmente exigen que dichas empresas sean traspasadas al sector privado y que el Gobierno no actúe como empresario.

Ahora bien, no todos los argumentos esgrimidos en el pasado tienen ahora el mismo peso. Las condiciones económicas e institucionales han cambiado. Por ejemplo, si bien es conveniente continuar con los esfuerzos para fortalecer el sistema de economía de mercado, atraer capital extranjero y fomentar el ahorro o la inversión, estos objetivos claramente no tienen la misma urgencia que mostraban en los años ochenta. Y si bien todos ellos merecen ser puestos en la balanza, existe una conciencia cada día más fuerte respecto de la importancia que tiene la *eficiencia* en el uso de los recursos. En este sentido, cumplir con los objetivos de llevar a cabo una gestión fiscal prudente, aumentando además la tasa de crecimiento de la economía y mejorando la distribución del ingreso estará condicionado al manejo eficiente de todos los recursos, lo que, obviamente, incluye a aquellos controlados por el sector público, más si éstos representan un porcentaje tan elevado del capital nacional.

La pregunta que surge de inmediato entonces es si es posible aumentar la eficiencia sin privatizar. Esta interrogante debe ser enfrentada. En primer lugar, porque mientras no se privatice, la empresa pública debe responder por su desempeño ante todos los chilenos y, en segundo, porque los críticos de la privatización sugieren que existe la posibilidad de que las empresas públicas logren ser eficientes dentro del marco público, lo cual no justificaría su privatización.

Ahora bien, más que la propia privatización es la ineficiencia el problema urgente de resolver, y a la luz de esta preocupación, ésta aparece sólo como uno de los instrumentos utilizables para conseguir este propósito. La experiencia chilena de los años 70 y 80 muestra que se puede obtener «más» eficiencia de las empresas públicas si las reglas del juego son adecuadas, es decir, parecidas a aquellas del sector privado. Por ejemplo, una muestra formada por 10 empresas públicas que fueron privatizadas después de 1985 enseña que el empleo se redujo en ellas en un 25% entre 1973 y 1985 por el afán de aumentar la eficiencia (Hachette y Lüders, 1992). Sin embargo, esta experiencia no demuestra que se pueda alcanzar el más alto nivel de eficiencia posible ni que este proceso pueda mantenerse en el tiempo, porque el marco de reglas no es independiente de la estructura de la propiedad. Es fácil demostrar teóricamente —y la experiencia pasada chilena así lo ilustra— que el Congreso y los funcionarios públicos tenderán a modificar el marco controlador de las empresas estatales para otorgar favores políticos, tales como empleo, bienes y servicios subsidiados. Además, esta experiencia tampoco demuestra que no se pueda obtener aún más eficiencia de aquellas empresas públicas que «parecen» eficientes.

Estas consideraciones son aún más válidas en aquellas instituciones de servicio público que nunca han sido consideradas como empresas, como son el Servicio de Impuestos Internos, el Registro Civil, los hospitales y los tribunales de justicia, las que por lo mismo han sido alejadas de la aplicación de criterios de eficiencia que ya son habituales en el mundo de las empresas propiamente tales.

La privatización termina siendo, en definitiva, el único mecanismo que puede evitar estos problemas. Los favores en la empresa privada no son pagados por «todos los chilenos» para beneficiar a unos pocos, sino por unos pocos que son dueños del capital. En resumen, aun si la empresa pública es eficiente, se justifica plenamente su privatización.

Y eso porque el mejor marco escogido para la empresa pública es insuficiente para asegurar la máxima eficiencia interna a través del tiempo, y eso por «el control político a que está sometido», según indicara Enrique Correa en 1993. Ese es el problema conocido como del principal-agente, el cual indica que es imposible disociar totalmente la propiedad y la búsqueda de la eficiencia. Como lo expuso entonces el ministro Correa en forma sintética y simple, «instancias externas le asignan objetivos, imponen limitaciones y controlan su rendimiento. La confusión de roles deja difusos los criterios de evaluación y responsabilidad en la gestión, lo que hace imposible aplicar sancio-

nes cuando hay malos resultados. Están sujetas a una multidependencia y no queda claro el rol de los ministerios respecto de sus empresas dependientes, como es el caso de Minería y Codelco. Estos desempeñan funciones reguladoras y ejecutoras en ellas, lo que genera un potencial conflicto de intereses frente a operadores privados...». El resultado, en muchos casos, termina convirtiendo a las empresas públicas en una carga económica para el Estado, lo cual se transforma en otro argumento práctico para privatizarlas.

Y eso sin considerar el clientelismo político, que implica que cada gobierno coloque «su gente» en puestos claves. Surtir de trabajo al máximo de partidarios posible es una fuerza inexorable que termina con el engrosamiento ineficiente de las plantas de las empresas públicas y demás instituciones públicas. Esa fuerza inexorable no puede ser resistida ni por el más capacitado de los empresarios públicos, el que se transforma en víctima del sistema político, especialmente cuando el poder está altamente fragmentado.

Se podría argumentar también que la privatización obedece a una necesidad social. El Gobierno, al dedicar cuantiosos recursos a empresas, ha fallado a su responsabilidad de responder a las necesidades de los más necesitados. La privatización, independiente del uso que se dé a los fondos que se obtengan de la venta de los activos públicos, forma parte coherente del proceso de restablecer —en su justo término— las responsabilidades del sector público.

En resumen, no siendo la «eficiencia» el objetivo único, ésta resulta dominante a la hora de defender la venta de empresas públicas. Y eso debe seguir así, pues el bienestar presente y futuro de un país que es escaso en recursos requiere apuntar hacia el mejor uso posible de los mismos.

La privatización aparece, por lo tanto, como una condición necesaria e ineludible para sostener un cambio en la eficiencia interna de la empresa pública y de los servicios públicos. Sin embargo, se han dado argumentos en contra.

Por qué no privatizar

Las privatizaciones encuentran oposición por distintos motivos. Por argumentos de seguridad nacional (Ferrocarriles); por la importancia de los activos envueltos y el efecto regulador de precios (Metro y Cotrisa); por el impacto macroeconómico de la empresa (Codelco); por la acción de fomento que ésta ejerce, (Enami), por razones políticas (Televisión Nacional, Radio Nacional y *La Nación*); por razones fiscales, por que las empresas ejercen un monopolio natural (Enalci, Empremar, Edelnor y el Metro), y también por la falta de regulaciones pertinentes (empresas sanitarias).

Se dan otros argumentos. Se justifica la intervención de la empresa pública por el problema de «agencia»;⁴ también en aquellos mercados donde

⁴ Este problema es uno de falta eventual de compatibilización de objetivos entre la administración (agente) y los propietarios (principal) de la empresa. Como lo explican Bitrán y Saavedra (1993), la privatización *per se* no resuelve el problema; requeriría de una regulación adicional.

los particulares no pueden cubrir con eficiencia, como sucede con el abastecimiento a zonas apartadas; en la construcción de infraestructura no rentable, y la gestión ambiental. Son esos argumentos anteriores los que sirven para explicar la permanencia en el sector público de empresas como Transmarchilay, Banco del Estado y Ferrocarriles. Además está la defensa de empresas públicas específicas, sin ninguna justificación especial, como son los casos de Emporchi y Enacar.

Consideraciones críticas⁵

El argumento más contundente en contra de la privatización es el de los monopolios naturales (o economías de escala). Efectivamente, en la medida que existan, su privatización podría generar un costo social en la asignación de recursos. Tales temores se basan en que la empresa privatizada podría comportarse como un monopolio, siendo eficiente internamente pero limitando la oferta y posiblemente también la entrada al sector, lo que generaría un costo social.

Sin embargo, este argumento no justifica que se impidan las privatizaciones. En primer lugar, porque éste sólo puede ser aplicado a unas pocas empresas que quedan por privatizar, como son el oleoducto de Enap, las Empresas de Servicios Sanitarios y otros servicios. Pero no es aplicable al caso de Codelco. En segundo lugar, es posible regular un monopolio natural. Además de la regulación que provee la libertad de entrada y un sistema de fijación de precios a costo marginal —como es en el sector eléctrico—, se puede considerar una reglamentación para mantener la competencia, a través de leyes antimonopolio. La experiencia derivada de las privatizaciones hechas en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones así lo indican, y aunque ellas no son perfectas pueden ser perfeccionadas.

El punto está en no olvidar que las regulaciones creadas para reducir costos son, a su vez, costosas. Y en ese sentido, y desde el punto de vista social, las únicas regulaciones aceptables son las rentables. Esta consideración nos lleva a determinar que existe un monto óptimo de regulaciones, tema que debe ser analizado en profundidad, pero que excede los límites de este trabajo. Y como las regulaciones merecen más atención de la prestada hasta ahora, aconsejamos ver en este volumen el artículo de Salvador Valdés, destinado a analizar en detalle el tema.

Volviendo a la existencia de monopolios naturales, existe también la alternativa de una licitación o bien de conceder una licencia, lo que permite combinar competencia con eficiencia. Y un elemento que no se puede pasar por alto: todas las preocupaciones anteriores derivan del supuesto de que la privatización de un monopolio natural equivaldría a una eventual pérdida de

⁵ Agradezco las útiles sugerencias de Salvador Valdés en relación a este tema.

eficiencia. Es decir, el argumento supone que «dado que el sector público aseguraba esta eficiencia al mantener la empresa bajo su control, la privatización haría que la sociedad incurriera en un costo social», supuesto que es francamente irreal.

El Estado empresario impone a la empresa pública el apoyo al gobierno de turno. Ello, a menudo, implica tarifas distorsionadas por objetivos redistributivos, por motivos electorales —a costa del presupuesto fiscal— o bien la fijación de tarifas altas para financiar así la contratación de personal innecesario pero perteneciente a la clientela política. Varias empresas públicas chilenas han demostrado sufrir no sólo de ineficiencia interna —Codelco—, sino también asignativa —CTC—. Y eso como consecuencia de la restricción presupuestaria, la influencia política y la políticas de precios.

La separación entre administración y propiedad tampoco justifica la empresa pública. Los administradores de éstas son controlados por los gobiernos. Al ser nombrados por ellos, como parte del cuoteo político, obedecen a sus objetivos, por lo cual no pueden dedicarse a eliminar la ineficiencia. El verdadero problema de las empresas públicas está en definir su objetivo, el cual suele ser ambiguo, cambiante y complejo como lo definió muy bien el entonces ministro Enrique Correa.⁶ Lo anterior impide que exista un equipo de administración propiamente tal, salvo excepciones. Asimismo, la lealtad al partido es más preciada que la calidad profesional, con consecuencias devastadoras sobre la eficiencia. Además, las empresas públicas muchas veces terminan transformadas en instrumentos redistributivos regresivos, al extraer recursos de los contribuyentes y consumidores para el beneficio de unos pocos militantes políticos que laboran en la empresa.

Codelco: Un poder político y económico

Normalmente se rechaza la privatización de Codelco por el poder económico que representa por su importancia en la oferta nacional de divisas, entre el 20 y 25% del total; por la garantía que puede otorgar para préstamos internacionales; por su alta participación en los ingresos fiscales, considerando el 53,5% del presupuesto en moneda extranjera en 1991 (Yáñez, p. 158), y por el impacto que representan las ventas de Codelco en el presupuesto de las Fuerzas Armadas.

No cabe duda de que los argumentos anteriores tienen peso, si se considera que Codelco es tan gravitante en el PIB chileno como lo son las 30 empresas más importantes de EE.UU. en el PIB de ese país. Pero la validez del argumento macroeconómico debe discutirse a la luz de la alternativa:

⁶ E. Correa, E., *El Diario*, 16 de junio de 1993.

- El retorno de divisas que un Codelco privado produciría al país sería de aproximadamente US\$1.400 millones anuales por costos de producción e impuestos a la renta,⁷ lo que equivale a cerca del 65% de los ingresos brutos que percibió en 1992, excluyendo nuevas inversiones pero exceptuando los costos de depreciación. Esta cifra no es despreciable, ya que representaría el 14% de los ingresos de divisas en vez del 23% actual. En todo caso, la estimación hecha representa una subestimación, pues no toma en cuenta la generación eventual de divisas —o el ahorro de las mismas—, lo que ocurriría directa o indirectamente como consecuencia de las inversiones hechas con el pago de la transferencia. Ciertamente, ello puede plantear problemas de ajuste, pero éstos sólo serían de corto plazo. La convertibilidad acompañada de abundantes reservas internacionales resuelven el aparente problema derivado del hecho de que los ingresos de Codelco representen un alto porcentaje del presupuesto en divisas;
- El mayor peso de la privatización recaería —aparentemente— sobre los ingresos fiscales. Con ella desaparecería el impuesto de un 40% sobre las utilidades; el impuesto sobre las ventas brutas de Codelco y que va en beneficio de las Fuerzas Armadas y también parte de los excedentes. Después de la privatización, en cambio, se mantendría el impuesto de categoría aplicado ahora sobre una base acrecentada por un aumento en la eficiencia y de la inversión. Además, la disminución eventual de pasivos en proporción al precio de venta obtenido, reduciría proporcionalmente el flujo anual de intereses que la empresa debe pagar. Alternativamente, el uso que haga el Gobierno o cualquiera que administre los fondos provenientes de la privatización, podrían obtener una rentabilidad tal que compensen de sobra lo perdido. Asimismo, sería necesario plantear el reemplazo del aporte que hace actualmente Codelco a las Fuerzas Armadas (véase sección Cobre).

Ahora bien, es cierto que con la privatización se perdería la posibilidad de utilizar la empresa como garantía de préstamos públicos. Pero ese punto no debería presentar mayores problemas, pues el Estado chileno se ha comprometido a manejar su economía en forma cuidadosa, de manera de evitar los déficit fiscales. Y el solo cumplimiento de esta condición sirve como la más sólida garantía para un eventual endeudamiento público.

En este análisis caben también varias reflexiones respecto del poder político sobredimensionado que tendría el nuevo Codelco privatizado. En pri-

⁷ El costo de producción considerado fue de US c/lib 46,6 con una producción de 1,1 millón de toneladas. El impuesto estimado sobre la utilidad es igual a un tercio del impuesto a la utilidad promedio efectivamente pagado por Codelco durante el período 1988-1991. No se tomó el 100% como base porque la empresa debía pagar un impuesto de 40% (DL 2.398, 1978) además del impuesto de primera categoría. Se supone implícitamente que la propiedad será extranjera, lo cual sesga los resultados hacia abajo.

mer lugar, ese argumento perdería fuerza en la medida que se privatice la empresa por partes, y en ese sentido basta considerar que ciertos holdings nacionales, como los grupos Angelini, Luksic o Matte, son en la actualidad más importantes que cualquier división que nacería tras la venta de Codelco. Ahora bien, tampoco se puede desconocer el desmesurado poder político que Codelco tiene como ente público en la actualidad; sus sindicatos, obtienen por lo mismo, beneficios incompatibles con la condición de ser ésta una empresa de «todos los chilenos». Ello será siempre así mientras mantenga la calidad de gigante y su alta importancia relativa en el mercado de divisas. Afortunadamente, la tendencia va en la dirección contraria, ya sea por buenas o malas razones: Codelco representaba el 80% de la oferta de divisas del país en 1973, versus el 23% actual. En consecuencia, la justificación existente para no privatizar Codelco debido a su poder político, también pierde valor.

Otras justificaciones

El caso especial de los mercados que los particulares no pueden cubrir con eficiencia, como el abastecimiento a zonas apartadas y la construcción de infraestructura no rentable, puede ser resuelto con servicios privados subsidiados, lo que ocurre con Transmarchilay y Ferrocarriles.

Mantener empresas públicas para ejercer un control de precios tampoco puede ser considerado seriamente como argumento para impedir la privatización. Esto se ha usado especialmente en los casos de Colbún y del Metro, aunque las actividades del primero están enmarcadas dentro de regulaciones estrictas y de una ley que fija el sistema de tarificación y difícilmente esa generadora eléctrica permitiría regular el sistema.

El caso del Metro es más complejo, porque ¿puede la tarificación de éste determinar los precios de los buses de Santiago? Dudoso, a lo menos por la cobertura limitada que posee el Metro en relación a la que tienen los buses. En todo caso, éste puede ser un argumento más atendible para fragmentar la empresa que para mantenerla totalmente en el ámbito público, porque la regulación resulta más eficiente y menos costosa para los propósitos de control de precios que el manejo de una empresa en el sector regulado.

También se argumenta que el medio ambiente está más resguardado por las empresas públicas, lo cual no tiene ningún asidero, ni a la luz de la teoría ni dada la larga historia chilena de contaminación provocada por las propias Codelco y Enami.

También es posible argumentar en contra de la sugerencia hecha por algunos, particularmente en la CUT, de que el Gobierno debería quedarse con las empresas «rentables», probablemente para financiar programas sociales. Allí se percibe, una vez más, las posibles contradicciones existentes entre los objetivos distributivos y de eficiencia. Por de pronto, la rentabilidad de la empresa no sirve como indicador de eficiencia —como sucede con Codelco

por ejemplo— y, además, pueden existir medios más eficientes para obtener el financiamiento social requerido.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos a privatizaciones adicionales, se debe reconocer un cambio de perspectiva gubernamental respecto de su conveniencia, consecuencia probable de un «on-the-job-training», por la creciente presión de la sociedad, el éxito obtenido por grandes empresas estatales después de su privatización, el reconocimiento de los méritos del proceso por parte de altos funcionarios de diferentes empresas públicas, por las dificultades de gestión pública que existen debido a las presiones políticas y laborales, y por los problemas de financiamiento que encuentran los nuevos proyectos a pesar de su alta rentabilidad potencial. De hecho, responsables de las empresas públicas reconocen la posibilidad de privatizar la mayoría de ellas, aunque sujeta a condiciones y oportunidad.

En este sentido, los motivos para retener empresas en la esfera pública pueden estar más bien relacionados con un seguro de empleo y de remuneraciones atractivas, dos fuentes atractivas de votos y también de poder sindical. Además, algunos piensan que su superávit permite financiar programas sociales.

Ahora, ¿qué pasa con los medios de comunicación, la televisión, los diarios y radios? ¿Debe el Gobierno traspasar información y qué tipo de información debe traspasar? ¿Debería tener sus propios canales o hacerlo mediante el uso de medios privados de comunicación? Independientemente de los aspectos filosóficos e ideológicos envueltos aquí, el Gobierno cuenta con alternativas y, por lo tanto, debe intentar minimizar el costo de la comunicación, lo que puede requerir de la privatización de los medios de comunicación controlados por el Gobierno.

¿Qué pasa con el Banco del Estado? ¿Acaso el manejo de la cuenta fiscal, el deseo de omnipresencia geográfica o el apoyo a la pequeña o mediana empresa son condiciones suficientes para permanecer en el ámbito público? Nuevamente, la respuesta es negativa. Todos estos objetivos pueden ser alcanzados por una combinación de empresa privada e incentivos a instituciones privadas.

El impacto fiscal de la privatización ha sido uno de los temas más discutidos en relación a ese proceso. Bastará insistir en que, ciertamente, la privatización puede afectar la riqueza fiscal, en forma positiva o negativa. Sin embargo, ese signo no es pertinente para decidir si se privatiza o no. Lo importante está en el impacto del proceso sobre la riqueza del país. Demasiada atención se ha dado a la magnitud del efecto fiscal (por ejemplo, Yáñez, 1993), algunos por razones distributivas, pero ese es sólo un artificio para mantener el tamaño del Estado.

¿Desde cuándo Codelco, que «es de todos los chilenos», ha otorgado beneficios idénticos a cada chileno? ¿O aún, a los más pobres?

De hecho, existen contradicciones entre el deseo de evitar una pérdida de riqueza fiscal y el objetivo de reducir el tamaño del Estado, cuando este último está directamente relacionado con los activos que controla.

También, sería deseable aumentar la transparencia de las privatizaciones futuras, al menos para que las autoridades presentes sean coherentes con sus críticas hechas al proceso de transferencias de empresas públicas durante los ochenta. El caso reciente de Edelnor y la polémica concomitante deben representar un útil llamado de atención.

Sugerencias generales

No tiene sentido mantener las empresas eléctricas y el Canal Nacional de Televisión, dado que pertenecen a sectores para los cuales existen regulaciones. Las empresas sanitarias que forman parte de esa categoría merecen consideraciones adicionales, pues tienen características de monopolios naturales. En todo caso, a lo más se justificaría mejorar las regulaciones existentes.

Tampoco existen justificaciones para mantener públicas las empresas que pertenecen a sectores productivos regulados por el mercado como Codelco, Enami (en su capacidad productiva), Enap, Empremar, Zofri, Enacar, *La Nación*, etc. Se puede vender Colbún de manera de reforzar la competencia en la generación que no es el problema más delicado en ese sector y que es el área más fácilmente regulable. Se pueden fijar normas de subsidios para la prestación de servicios por empresas de transporte en regiones especiales (Transmarchilay, etc).

Pocos son los monopolios naturales que van quedando sin regulación: las empresas sanitarias que tienen un marco regulador susceptible de ser mejorado, Enalco (almacenamiento y oleoducto) y el Banco del Estado que monopoliza el manejo de la Cuenta Unica Fiscal sólo gracias al apoyo del propio Gobierno. El esfuerzo privatizador tampoco puede olvidar las empresas de las Fuerzas Armadas (Famae, Asmar) ni los puertos y aeropuertos.

4. ESFUERZOS ACTUALES

Poco se ha avanzado en privatizaciones desde 1990, a pesar de la importancia del tema. Países que en 1990 estaban retrasados en esa área están hoy adelante, dando ejemplos a Chile. Argentina ha privatizado YPF, que representaba un «monstruo» similar a Codelco en importancia económica (la más grande en bolsa de valores del mundo) y en reacciones ideológicas; México está preparando la privatización de Pemex, otro gigante, después de la privatización de 900 empresas de todo tipo.

Aquí, mientras tanto, ha habido mucha discusión pero poca acción, y el gobierno anterior prefirió traspasar la responsabilidad efectiva de privatizar al actual, pero la crítica realizada al proceso de privatización previo a 1990 puede estar paralizando las decisiones pertinentes.

Algunas acciones han sido tomadas para estimular la participación del

sector privado en proyectos públicos. Ellas se inscriben en las categorías de concesiones, promesas de venta de paquetes de acciones y asociación. Si bien tienen nombres diversos, todas representan el uso del mecanismo de privatización.

Concesiones⁸

Mediante el sistema de concesiones⁹ se intenta atraer al sector privado para financiar nueva infraestructura, con proyectos emanados del sector público o privado. Sólo dos proyectos han sido otorgados mediante licitación: el túnel El Melón y el Caminos de la Madera. Otras están en la puerta del horno, como la autopista de Santiago a San Antonio y el acceso norte a Concepción, cuyos costos respectivos son de unos US\$ 80 millones cada una. Más de 60 empresas nacionales y extranjeras están interesadas en esos proyectos, según ha señalado públicamente el Ministerio de Obras Públicas. Otro proyecto concesionable es el camino de Puchucaví a Nogales. Los 5 proyectos mencionados representan inversiones por alrededor de US\$300 millones y existen otros en cartera —como la ruta de la Dormida, el camino a Farellones— o bien en diferentes etapas de elaboración: el agua de San Antonio, la Empresa de Servicios Sanitarios (Emos) y la costanera norte del río Maipo. En total, se estima que los proyectos ya identificados podrían representar inversiones por unos US\$ 900 millones hasta el año 2000.

En principio, todo proyecto cuyo uso sea susceptible de tarificar para permitir la recuperación de la inversión que involucra, puede y debe ser concesionado. Está en discusión en el Congreso el perfeccionamiento de Ley de Concesiones para dar mayor seguridad a inversionistas y acreedores. Hoy, la magnitud relativamente modesta de los proyectos no atrae al capital extranjero, por lo que sería interesante que se permitiera al sector privado entrar también en la mantención de las obras públicas, se revisara la necesidad de tener alternativas a las concesiones libres de tarifas, se combinaran diferentes herramientas para atraer recursos privados al sector, se redujeran los riesgos para los inversionistas en estas concesiones, se permita un tratamiento equitativo entre ingresos y gastos respecto de los impuestos a la renta y el IVA, y —finalmente— que los fondos de pensiones puedan participar en ellas.¹⁰

⁸ Para más detalles véase el artículo sobre infraestructura en este volumen.

⁹ El marco jurídico es la Ley de Concesiones de Obras Públicas promulgada en 1991.

¹⁰ El artículo sobre infraestructura, en este volumen, presenta diferentes sugerencias para mejorar la cobertura y eficiencia del mecanismo de las concesiones. Además, el Presidente Frei acaba de mandar dos proyectos al Congreso destinados a agilizar la actual Ley de Concesiones e impulsar la participación privada en la creación de infraestructura.

Promesas de venta de paquetes de acciones

Corfo ha sido menos agresiva en ese campo. Ha licitado el 35,1% de Edelnor para luego —eventualmente— vender pequeños paquetes de acciones del 49% que controla todavía. Una preocupación central de esta privatización está en asegurar, tarde o temprano, la separación entre transmisión y generación. Pero esto puede no ser tan importante, ya que Edelnor es dueña de sólo un tercio de las líneas de transmisión y existe la posibilidad de interconexión con el Perú y el norte argentino.

Ha habido anuncios de ventas de paquetes de acciones de Enacar, de la parte transporte de carga de FF.CC. (Fepasa), de la Zona Franca de Iquique (Zofri), de Colbún, Edelnor, y Transmarchilay. En el caso de Lan Chile, el Gobierno vendió durante 1994 el paquete de acciones minoritario que mantenía de la empresa. Más recientemente, se ha adjudicado el 51% de Fepasa, la filial de carga de Ferrocarriles, a un grupo privado.

Asociaciones

Otra modalidad de traspaso —sin que parezcan privatización— son las asociaciones. Ellas consisten en la creación de empresas mixtas, y están fundamentalmente centradas en la minería, para explorar y explotar. La ley permite asociaciones sólo para proyectos de «expansión» y las prohíbe para proyectos de «mantención» o con minas de reposición especificadas en esa ley (Ley 19.137). Codelco licitó recientemente un proyecto para explotar los minerales lixiviables de cobre El Abra y obtener una producción de 225 mil toneladas por año de cobre fino durante un período de 20 años,¹¹ el cual fue obtenido por Cyprus Minerals Company. Codelco está considerando también una asociación con una empresa australiana y el Grupo Luksic para la exploración y eventual explotación de Picachos, al interior de Antofagasta.

La Ley 19.137 también le permite traspasar a Enami pertenencias que ésta a su vez podrá licitar. Esto le da un grado adicional de flexibilidad dentro del marco restrictivo actual. Sería deseable que se abrieran todas las concesiones mineras de Codelco a esa posibilidad de asociación, eliminándose la distinción arbitraria sobre lo que es o no mineral de reposición.

Codelco está negociando también la exploración de proyectos como el de Mamiña (Cobre), Agua de la Falda (oro) con Inko-Homestake, y se ha asociado con Inko en la producción de equipos mineros.

Asimismo, el Gobierno ha considerado la posibilidad de entregarle al sector privado la responsabilidad de los proyectos de Mercado del Puerto y del terminal rodoviario.

¹¹ Recientes decisiones de parte de uno de los dos socios de retirarse del proyecto han arrojado un manto de dudas respecto de las características finales del contrato, de haber uno.

5. ¿COMO PRIVATIZAR?

Algunas recomendaciones podrían ser útiles para organizar el proceso de privatización de empresas públicas existentes. El éxito del proceso dependerá en buena medida del cómo se lleve a cabo. Estas recomendaciones no son necesariamente aplicables a otras privatizaciones como la tierra, infraestructura y servicios públicos. Ellas dicen relación con la reestructuración previa, los métodos, la secuencia, la institucionalidad y otras consideraciones.

Reestructuración previa

¿Es necesario reestructurar a las empresas públicas antes de establecer condiciones de licitación? Aquí, sólo caben consideraciones generales para decidirse en favor o en contra de ello. Uno es en la conveniencia de distinguir entre reestructuración financiera, administrativa (o sea dada la empresa en su forma institucional pertinente) y la reestructuración de la empresa desde el punto de vista institucional. Otro es en relación al tiempo que puede transcurrir, voluntaria o involuntariamente, en la preparación de la empresa para su privatización.

Un caso particularmente interesante e importante es el de Codelco, por lo que se hará un análisis más completo.¹² El objetivo inicial de las proposiciones es aumentar la eficiencia interna de la empresa; el secundario, preparar su privatización. Sugerencias específicas para las demás empresas aparecen en el Cuadro 2.

Reestructuración. Existen dos tipos de reestructuración: una es la administrativa, financiera o de líneas de producción y la otra es el cambio de la estructura, es decir de la institucionalidad de la empresa.

- La primera debe ser hecha por aquel que tiene ventajas comparativas en ello. El Gobierno no las tiene necesariamente, ya sea por razones de presiones políticas o por falta de «expertise». La experiencia chilena es mixta al respecto. Es probable que en algunos casos, la responsabilidad pueda recaer naturalmente en el Gobierno (el caso de Codelco descrito más adelante, Enacar, Efe, etc.) mientras otras empresas pueden ser privatizadas sin reestructuración (Colbún, Enap y muchas otras). En la medida de que se considera relativamente menos eficiente a la empresa pública, es lógico esperar que será el sector privado el que tenga las ventajas comparativas en hacerlo; el Gobierno, eso sí, debe corregir los errores gruesos que pueden caracterizar la empresa por privatizar.

- El Gobierno sí tiene ventajas en la transformación institucional previa de la empresa. Por un lado, conviene (i) transformar todas las empresas públicas en sociedades anónimas (ii) separar las empresas de manera de maximizar

¹² Un análisis más detallado de este tema se puede encontrar en Lüders (1992).

CUADRO 2
REESTRUCTURACION, REGULACION Y METODO DE PRIVATIZACION

Empresa	Reestructuración	Regulación	Método
Banco del Estado	cuenta fiscal	-	Licitación
	servicio mediana y pequeña empresa	-	Licitación
	servicio zonas apartadas	-	Licitación + subsidio (2)
	resto	-	-
Correos	-	monopolio natural	Licitación
Famae, Asmar y Enaer	-	-	Licitación
Polla	-	-	Licitación
Zona Franca	-	monopolio natural	Licitación
Transmarchilay	-	monopolio + subsidio	Licitación
Lan	-	-	Venta en Bolsa acciones remanentes
Sector Minero Extractivo			
Enap	refinerías (Petrox, XRVP)	-	Licitación
	Enalco (almacenaje y oleoductos)	monopolio natural	√ (exclusión de refinerías)
	exploración, explotación	-	√
Codelco	4 divisiones extractivas	-	Licitación 50% + Capitalismo Popular y laboral
	Codelco - Tocopilla	Sector eléctrico	Licitación
	Codelco - Nuevas Minas	-	-
Enacar	cierre parte no rentable	-	Licitación resto
Carville	√	√	√
Otros			
Empresas Sanitarias	separación por región		
	agua (oferta)	-	Licitación
	distribución	monopolio natural	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			
Radio Chilena	-	régimen general	Licitación + Capitalismo laboral
Televisión Nacional	-	√	√
Sector de Transporte			
Efe	vía transporte	monopolio natural	Licitación+derog. exigencia
		-	mantención vía +reestructuración peajes caminos
Ferronor	vía transporte	monopolio natural	Licitación
		-	-
Metro	vía administración	monopolio natural	-
	transporte	-	Licitación
		-	√
Transcontainer	-	-	Licitación
Emprepar	-	-	Licitación

las posibilidades de competencia, una vez privatizadas, y también por otros motivos, y (iii) reducir los costos de eficiencia que la privatización podría acarrear en el caso de los monopolios naturales; para ello, es conveniente separar —en cada empresa— la o las partes que tienen características de monopolio natural. En este caso, la reestructuración institucional debería ir acompañada del establecimiento de regulaciones y/o subsidios (o impuestos) pertinentes, o en el caso de que ya existan, de su revisión para tomar en cuenta los nuevos desarrollos en el sector.

El Cuadro 2, en su segunda columna, sugiere el nombre de las empresas que requieren ese tipo de reestructuración. Las proposiciones deben tomarse como tentativas, pero siguen el principio de fomentar la competencia en los sectores pertinentes, y de separar lo que es monopolio natural de lo que no es, para definir el ámbito de las regulaciones concomitantes y para reducir los costos de eficiencia derivados de la integración vertical de monopolios con facetas competitivas (véase, en particular, Bitrán y Saavedra, 1993). De hecho, podría ser conveniente desde ya, incluso mucho antes de su privatización, para un mejor manejo interno de la empresa todavía pública.

En algunos casos, puede ser aconsejable subdividir la empresa¹³ por razones de tamaño y de economías o deseconomías de escala (Codelco) o para reducir la oposición política, o porque una parte tiene las características de servicio con beneficios sociales superiores a beneficios privados y la otra no, decidiendo el Gobierno quedarse con la primera, como podrían ser los casos del Banco del Estado y de Enap; o bien por razones prácticas (en el caso del Metro, la separación del casco de la administración y material rodante). De todas maneras, es conveniente transformar en sociedades anónimas abiertas todas las empresas públicas que todavía no lo son.¹⁴ Este paso tiene la ventaja de crear la transparencia de precios requerida para la valuación de la empresa previa a la venta. Además, la nueva empresa se ve sometida al control de la Superintendencia de Valores y Seguros, y a la obligación de entregar información.

Regulaciones. La preparación es necesaria cuando se requiere establecer reglas de juego para asegurar la competencia en el sector (Emporchi, empresas sanitarias, Enami), y el manejo eficiente mediante aprobación de regulaciones tarifarias (especialmente en el caso de las empresas sanitarias), a las fusiones, a las posibilidades de entrada al sector (empresas sanitarias), a la mantención de la competencia en un sector enfrentado a un monopolio en actividades relacionadas (electricidad), al control de los monopolios naturales, a la eliminación de tratamientos discriminatorios (como en el caso de los caminos en relación a FF.CC.), y al cambio en institucionalidades de sectores relacionados, como en el caso del suministro adecuado de agua en el área de

¹³ Lo cual no implica que las partes se privaticen.

¹⁴ Ello requiere de una ley y de al menos dos accionistas.

las empresas sanitarias. La tercera columna del Cuadro 2 indica la conveniencia de regulaciones en los casos detectados de monopolios naturales. Cabe notar que estos últimos no son una proporción alta del conjunto de empresas públicas remanentes y que, en la mayoría de los casos, no representan la actividad total de la empresa pertinente.

Muchas de estas reglas del juego están vigentes, aunque pueden ser mejoradas (electricidad, transporte, Metro, etc.) (Paredes, 1993). Sin embargo, varias empresas que quedan por privatizar no requieren ninguna regulación distinta de las existentes (Codelco, y otras mineras, Enap, Enami, etc.), aunque sí requieren cambios legislativos que faciliten su privatización. También la legislación que obstaculiza la privatización parcial o total de varias empresas —como Codelco, Enap, Empremar— requiere ser cambiada. El tema de la regulación es importante y ciertamente complementario a aquel de la privatización, pero es tratado con amplitud en el artículo pertinente de este volumen.

Se requiere establecer las reglas de juego del subsidio en el caso de privatización de empresas que prestan servicios cuyo beneficio social es superior al ingreso privado potencial, como puede ser el caso de Transmarchilay, de alguna empresa sanitaria regional, de transporte como Ferronor y Efe, que por ley están obligadas a mantener toda la vía aunque sólo una parte de ella es pertinente y rentable, y de todas las sanitarias obligadas a subsidiar un consumo mínimo.

Sin embargo, la preparación de regulaciones no debería representar una tarea mayor, puesto que muchas de estas normas fueron sancionadas legalmente antes de 1990 para los sectores eléctricos, de telecomunicaciones, transporte aéreo y las compañías de abastecimiento de agua y gas, entre otras.

Finalmente, en casos de empresas de menor tamaño y que han arrojado resultados en rojo desde hace algún tiempo, se podría considerar la condonación de deudas y efectuar un aporte para que paguen sus deudas tributarias (algo parecido ocurrió en el caso de TVN).

Tiempo. El costo político de la espera es una consideración importante y hoy lo es aún más. Muchos políticos piensan en la existencia de un momento óptimo para privatizar, el cual es generalmente mítico, porque se espera que el maná caiga del cielo y que la privatización y su preparación previa no tenga ningún costo ni ninguna oposición. Además, se pospone la privatización en espera de ese momento propicio bajo el supuesto implícito de que el tiempo no tiene valor.¹⁵ Pero, la demora tiene un costo proporcional al valor presente de los beneficios sociales pospuestos de la privatización (por ejemplo, en la forma de mayor eficiencia). ¿Cuántas camas más de hospital, nuevas escuelas y viviendas podrían construirse acelerando el proceso de privatización? Sin embargo, no se puede descartar que el temor de incurrir en el costo político de un fracaso de la privatización de la empresa pueda

¹⁵ O que la privatización es ideología.

influir en su postergación. Pero existe suficiente experiencia acumulada en Chile como para reducir la probabilidad de ese tipo de fracaso y, por lo tanto, para desenfatizar ese temor.

Los métodos

Los métodos utilizados para privatizar las empresas públicas durante el período 1985-89 siguen siendo recomendables: la licitación, y los diferentes tipos de capitalismos: laboral, popular e institucional. En la última columna del Cuadro 2 se presentan sugerencias específicas para cada empresa o parte de ella que aún esté en el ámbito público. Los principios que guían las recomendaciones son la eficiencia, el capitalismo laboral en los sectores de servicios, los intensivos en el uso de mano de obra y los sectores más conflictivos por razones sindicales (Radio y TV Nacional, Codelco, Enacar). El capitalismo popular es recomendable, además de la licitación, en los casos de múltiples consumidores, como por ejemplo, las empresas sanitarias.

La atomización de la propiedad puede estimular comportamientos miope (maximizadores de corto plazo) de parte de los administradores de la empresa. Según diferentes críticos (véase, por ejemplo, Bitrán y Saavedra, 1993), esto llevaría a que la privatización no generaría ganancias de eficiencia. Lo conveniente en este caso es hacerlo mediante la licitación de paquetes contralores de acciones. Sin embargo, los riesgos de «take-over» y de quiebra pueden ser suficientes para limitar la miopía del comportamiento del agente. En un mercado libre de capital, existe tendencia a minimizar el costo (de transacción) asociado a la separación de la propiedad del control. El libre comercio de acciones lleva a un cierto grado de concentración de la propiedad para esos efectos. La toma de control (riesgo de «take-over») por nuevos accionistas, por los acreedores (riesgo de quiebra) y el esfuerzo de los accionistas para mejorar la gestión, son algunos métodos utilizables y utilizados. Las experiencias del Banco de Santiago y Endesa describen bien el primer caso; la del Banco de Chile, el segundo.

No debe olvidarse que los administradores privados tienen al menos incentivos a ser eficientes para exhibir cualidades que los haga atractivos en el mercado laboral, donde son continuos referentes potenciales de trabajo. Además, el grado óptimo de concentración (desconcentración) de la propiedad depende de muchos factores; por ejemplo, el sector bancario puede ganar evitándola para maximizar el abanico de clientes. Finalmente, lo importante es comparar el costo eventual impuesto por la atomización de la propiedad en manos privadas, con el costo impuesto a la empresa pública por no tener como objetivo la maximización de utilidades.

Para las empresas con pérdidas, sería recomendable la liquidación y la venta de activos en forma separada. Para la mayoría de las grandes empresas sería conveniente licitar paquetes contralores, al contado, con condiciones anexas

en ciertos casos como un plan de inversión, y flotar paquetes de acciones en la bolsa. La venta directa es recomendable cuando el costo de licitación es alto (especialmente para empresas pequeñas). En este caso, normalmente, se presenta el problema de falta de transparencia que se puede solucionar con profusión de información pública pertinente.

Se podría recurrir a los capitalismo (popular, laboral e institucional). Debe cuidarse que el traspaso se haga de manera tal que no frene un aumento de la eficiencia interna y asignativa. La participación extranjera es obviamente bienvenida; desde ese punto de vista, el Estado no tiene que conservar un «golden share». Sin embargo, en condiciones parecidas, se debe preferir la transferencia de una empresa pública chilena a una empresa privada (consorcio) extranjera. La razón es clara: las ventajas principales de la privatización no se encuentran en el precio pagado por la empresa transferida sino en la expectativa de un aporte a la eficiencia y al bienestar del consumidor mayor que aquel de una empresa pública similar (nacional o extranjera). El apoyo fiscal recibido por Iberia en España, y ciertos aspectos del comportamiento de CTC (selección de directores, redefinición de tarifas) recuerdan demasiado claramente los defectos de la empresa pública. Existen otras razones. Una, la empresa estatal puede sesgar la licitación —aunque Chile pueda salir ganando con ello— y, otra, deja abierta la puerta a la intervención de un gobierno extranjero en los asuntos económicos internos de Chile.

La venta de las empresas sanitarias podría hacerse eventualmente por entrega de acciones a cada usuario. Ello, sin embargo, plantea el problema de agencia. Una alternativa sería combinar esa modalidad con la venta de un paquete controlador, pero la valuación de la empresa puede resultar problemática. La venta de un pequeño paquete de acciones, previa a su privatización total, puede ser conveniente para obtener información sobre el valor eventual de la empresa a privatizar. Si bien la información es imperfecta, permite establecer un límite mínimo a dicha valuación.

El ejemplo boliviano sugiere un método distinto de los anteriores que valdría la pena considerar, al menos para la privatización de algunos activos públicos. Sucintamente, este método consiste en la capitalización privada que le daría el control del 49% del correspondiente capital público. Las acciones representativas del capital estatal, equivalente al 51% de la propiedad, serían repartidas preferentemente entre los chilenos de menor ingreso, quienes las percibirían en cuentas respectivas de AFPs, instituciones que serían responsables del manejo de esas acciones. Los dividendos recibidos podrían utilizarse para efectos de pagos de servicios de educación y salud. En el largo plazo, los dueños de esas cuentas tendrían libre uso de sus fondos acumulados o de sus acciones. Ese esquema está basado en el supuesto de que los activos acumulados por el Estado redujeron proporcionalmente el financiamiento de gastos sociales y, por lo tanto, las posibilidades de alcances a servicios de salud y educación de los más necesitados. Al capitalizar la empresa correspondiente, el Estado renunciaría a su control —y a su propiedad—, aprovechándose así la

eficiencia y agilidad de la administración privada. Este método novedoso no es sino una combinación de algunos de los métodos propuestos; sin embargo, podría ser considerado seriamente.

Las observaciones anteriores suscitan la problemática más general de la valuación «idónea» de la empresa. Este tema trasciende el ámbito de este trabajo. Sin embargo conviene hacer notar que si bien el valor de mercado es el mejor punto de referencia, no se pueden descartar razones de equidad para corregirlo, por ejemplo el capitalismo laboral. En este sentido, la maximización de ingresos fiscales no puede ser la única consideración.

Institucionalidad

La institucionalidad para privatizar debería ser parecida a la existente antes de 1990, o sea una que encuentre el justo equilibrio entre las decisiones políticas descentralizadas y la ejecución centralizada. Debería estar basada en un poder político compuesto por un subconjunto del Consejo de Ministros: por ejemplo, el equipo económico constituido como Consejo de la Corfo, ampliado por el ministro correspondiente en los casos de empresas no controladas por Corfo, como Codelco.

Esta institución, además, debería ser ágil, de tamaño reducido, dispuesta a subcontratar los servicios adecuados para preparar las empresas para su enajenación (tasación, negociación, folletos, venta o licitación, recaudación, etc). También el asesorarse con un agente financiero privado permite reducir las presiones políticas que podría recibir la Unidad encargada de la privatización, y a la vez, aumentar la transparencia del proceso.

Algunos cambios legales serían también requeridos para, uno, permitir la privatización de Codelco y Enap; dos, asociarse en yacimientos de reposición, en los cuales sólo se permiten recursos fiscales (ejemplo, R. Tomic), y, tres, abrir posibilidades alternativas de financiamiento en casos como Efe y Ferromar, donde el Estado es responsable por ley de la mantención de las vías férreas. Tampoco puede descartarse el cierre o la muerte natural de empresas como Enacar, Carvile y Eca, así como una parte o ramales de FF.CC. Finalmente, las regulaciones concomitantes a la privatización —existente o por venir—, deberían estar concentradas en una institución centralizada, independiente de ministerios, y más bien ligada al Poder Judicial. Existen economías de escala en las regulaciones; además, son escasos los profesionales que pueden desempeñar esta labor en forma estable sin ser requeridos por el sector privado. Esa instancia debe ser muy bien remunerada y sus miembros escogidos a la manera de los consejeros del Banco Central, por períodos suficientemente largos como para poder adquirir experiencia y hacerla valer. Además, deben reforzarse las instancias anti-monopólicas existentes como la Comisión Anti-Monopolio, la cual también es preciso organizarla a la manera de la instancia regulatoria, por lo menos en lo fundamental. Dicho de otra manera, es importante aquilatar la selección de sus miembros buscando la calidad profesional, pero dentro de las áreas pertinentes.

Otras consideraciones

Los gobiernos nunca abandonan el objetivo fiscal de la privatización. Sin embargo, las autoridades deberían convencerse de que éste no es primordial y que el poner orden en sus ingresos y gastos normales es lo esencial en lo fiscal, y no el conseguir fondos por la puerta trasera mediante venta de activos. A pesar de ello, puede ser útil mencionar brevemente como *no* privatizar si el objetivo es fiscal. El deseo de obtener un precio alto puede incentivar a esperar por «condiciones mejores», a imponer condiciones monopólicas a la empresa que se vende, a fijar políticas macro ineficientes (un arancel) paralelamente al proceso de venta, o bien vender a crédito o al valor de libro. La experiencia indica que todos esos son paliativos dudosos. Lo más seguro para obtener beneficios fiscales es asegurar un marco institucional y político estable, donde se perciba a las empresas privadas como eficientes y útiles.

Debe estudiarse la secuencia óptima, entendiendo que las consideraciones políticas son pertinentes para ella. Sin embargo, las de tipo práctico también lo son. Varias de las empresas públicas requieren sólo un pequeño esfuerzo antes de su privatización, y se podría empezar por ellas. Especialmente las que se ubican en áreas ya reguladas, preparándose la regulación de las demás cuando sea necesaria. Aquí son pertinentes los comentarios hechos en otro párrafo sobre el valor del tiempo en términos de beneficios perdidos.

En el caso de concesiones y privatización de infraestructura (camino, puentes,) ¿se requiere mantener una alternativa como lo exige la ley actual? El control del monopolio puede ser un argumento, pero existe la posibilidad de controlarlo y evitar gastar recursos nacionales para mantener alternativas. Sin embargo, esa solución plantea el problema de la equidad; pero, también los plantea el no cobro, independientemente de las características de los usuarios, y especialmente en los casos de caminos como el de Farellones. Debe recordarse que el impuesto al ingreso como fuente de financiamiento de la infraestructura también tiene elementos de regresividad. Todo el problema reside en cambiar el prisma bajo el cual se mira el cobro de peajes: éstos deben dejar de mirarse como un impuesto y más bien considerarse como el cobro de un servicio.

Se requiere mayor agresividad tanto del sector privado como público para invertir en concesiones, ya que su éxito o fracaso será determinante y dependerá de la flexibilidad que tenga el nuevo marco legal. En todo caso, el capítulo de este libro dedicado a la infraestructura analiza detalladamente las posibilidades, beneficios y dificultades que encontraría el sector privado en diferentes áreas de la infraestructura.

6. CODELCO: ¿UN CASO ESPECIAL?

El caso de Codelco es el más importante y el más preocupante. Representa más de la mitad del patrimonio de las empresas que siguen controladas

por el Estado. Es también el más preocupante por la timidez de las decisiones relacionadas con él. Además, ha faltado argumentación para defender el «statu quo» y una política transparente de largo plazo. Es desafortunado que el país siga perdiendo, por esta indecisión, centenares de millones de dólares al año que podrían fortalecer diferentes programas sociales. Ciertamente, por ser productor de un bien transable, no requiere regulación especial salvo, tal vez una reestructuración institucional, la cual puede ser de trámite rápido. Esta situación atenta contra la efectividad de la política económica y la fuerza del gobierno actual. Sería importante que las autoridades tomarán rápidamente el toro por las astas.

Diagnóstico

Codelco no es en absoluto la empresa de cobre más eficiente del mundo como lo quieren hacer ver algunos (ejemplo, J. Lezaeta, *El Mercurio*, septiembre 1993): la alta tasa de rentabilidad no es indicador de ello; ella es consecuente con un alto despilfarro. ¿La eficiencia se mide con respecto de qué? Codelco no es víctima de la baja en la ley del cobre, porque ésta no escapa al control de la empresa; ¡esa es una decisión económica! También se dice que el tipo de cambio real para Codelco está distorsionado: si lo está, es por lo alto de los salarios reales pagados por Codelco, lo cual también depende de decisiones de la empresa y de sus sindicatos. Finalmente, se alega que, dado que Codelco en su forma actual tiene poder de negociación sobre el precio del cobre, sería impropio dividirla y privatizarla. Aunque pueda existir alguna evidencia al respecto (Braun, 1989), tal aseveración no se ha podido demostrar en forma categórica. Si así fuera, lo más eficiente sería cobrar un impuesto a la exportación de cobre que ciertamente debería trascender la producción de Codelco, la cual no representa más que el 57% de la producción total de cobre de Chile. Y este impuesto ya se está cobrando, porque el arancel del 11% sobre las importaciones es equivalente a un impuesto superior al 6% sobre las exportaciones.

El principal problema detectado es el atraso en la modernización, con resultados de pérdida dramática de competitividad y de oportunidades de inversiones rentables. Por ejemplo, el retraso del inicio del proyecto de la mina de reposición Radomiro Tomic (150.000 tons cátodos, unos US\$ 450 millones), por falta de financiamiento,¹⁶ tiene los mismos efectos que una mala política de depreciación y reemplazo: en particular, la reducción en la capacidad productiva y la elevación de los costos de producción. La mantención de la ley de contenido del cobre requiere inversión. Una gestión deficiente y la restricción actual de inversión en ese sector generan la pérdida de competitividad relativa —versus los costos en los EE.UU.—. Aunque esa falta de aprovecha-

¹⁶ Sólo se pueden usar recursos fiscales para la inversión en yacimientos de reposición.

miento de oportunidades de inversión altamente rentable pueda ser hecha por motivos loables, tales como el aumento en el gasto social y el mayor espacio para el sector privado. Codelco —por años— ha sido administrada más como empresa de servicio público que como empresa comercial moderna. La consolidación de cuatro empresas diferentes, nacionalizadas en una sola, no ayudó a solucionar los problemas mencionados.

La actual administración está consciente de los problemas (no así los sindicatos pertinentes) y está haciendo esfuerzos para solucionarlos. Está llamando a retiro voluntario a 2.000 trabajadores (el 7% de la dotación total); está externalizando los servicios de pulpería y tronadura en Chuquicamata; pretende hacer lo mismo con las plantas de concreto; está firmando acuerdos de asociación; y está considerando financiamiento adicional mediante emisión de acciones.

Alternativas institucionales para Codelco¹⁷

Una alternativa a la estructura actual podrían ser los contratos de desempeño. Ellos, desafortunadamente, no evitan las contradicciones inherentes entre objetivos políticos y los otros. Una opción sería la de empresas conjuntas, lo cual produciría una externalización paulatina de las actividades de Codelco. Ahora bien, dado el carácter administrativo y no institucional de esta solución, la probabilidad de volver a caer en vicios anteriores sería alta, y, por ley, esto no puede ocurrir para muchos yacimientos, a lo menos todos los de reposición. La privatización, por lo tanto, aparece como la solución más viable en el largo plazo. Ella está obviamente sujeta a las críticas que han sido analizadas arriba y la forma de llevarla a cabo debería tomarlas en cuenta.

La creación de sociedades anónimas es una condición previa a la privatización. Se podría crear un Holding Codelco, «paraguas» de toda la actividad productiva cuprera. Su único objetivo sería la maximización de utilidades del conjunto. Inicialmente 100% estatal y con características de sociedad anónima abierta, tendría un directorio autónomo de los gobiernos de turno, así como cada una de las sociedades productivas. Los nombramientos podrían hacerse en forma parecida a los del Banco Central, siendo el profesionalismo la condición de selección de los directores. Los dividendos representarían el 100% de las utilidades. La descentralización sería clave, y podría efectuarse subdividiendo la actual empresa en varias sociedades anónimas controladas por el Holding. Estas subsidiarias serían independientes, aunque con directorios propios nombrados por el Holding.

Como solución a la actual restricción de financiamiento para inversiones, el Holding debería aprobar programas plurianuales de inversión y además

¹⁷ Esta sección recoge ideas de Lüders (1992).

poder recurrir más flexiblemente a fondos del sector privado, a través de la venta de acciones, bonos y la asociación, como en el caso de El Abra. Este último recurso debería estar abierto también a los yacimientos de reposición, lo cual implicaría un cambio en la legislación. En todo caso, para los nuevos proyectos, Codelco aportaría pertenencias mineras a sociedades conjuntas en las cuales desea participar.

El problema de personal es probablemente el de mayor importancia y el más difícil de resolver. Para empezar, no debería reemplazarse a los trabajadores que se van por distintos motivos y es preciso que exista una fuerte presión político-social sobre los sindicatos del cobre para que recuerden el objetivo «social» de una empresa que es de todos los chilenos. Una forma podría ser la publicación semestral de la estructura de costos salariales y de algunos indicadores de eficiencia y gestión, en comparación con empresas parecidas. Después de todo, este tipo de información debería estar disponible por parte de todas las empresas públicas, pues cada chileno es socio de ellas y tiene derecho a esta información. Esta última debería ser entregada independientemente del status legal de la empresa (actual, sociedad anónima abierta o cerrada). Deberían también privatizarse los servicios complementarios de Codelco, tales como los de educación, salud, transporte y la ya anunciada venta de un porcentaje de la división Tocopilla, que como empresa eléctrica, no forma parte del giro específico de Codelco.

Finalmente, un financiamiento alternativo para las Fuerzas Armadas debería reemplazar al impuesto establecido por la Ley 13.196, independientemente de quién sea dueño de la empresa. El sistema actual es probablemente el más ineficiente de todos los impuestos chilenos. Bastaría con aumentar un punto porcentual del IVA para eliminar esas ineficiencias y agregar transparencia al presupuesto de las instituciones de defensa. En la medida que el Gobierno reduzca transferencias a empresas públicas (Enacar, Efe, etc) por su privatización, quedarían disponibles algunos fondos para financiar la brecha dejada por la eliminación del aporte del cobre y, con ello, reducir la presión al alza de otros impuestos.

La etapa posterior, o de privatización, puede presentar alternativas. Una, es regalarle a cada chileno una acción de Codelco a la manera propuesta por el Presidente Sánchez de Lozada en Bolivia, en su afán de privatizar las empresas públicas más importantes. Otra, es venderle una acción a cada chileno (Giaconi, 1993), para así asegurar una redistribución patrimonial consecuente con el carácter público de la empresa. En el segundo caso, el Gobierno obtiene recursos fiscales que debería usar para reducir pasivos o bien para financiar ciertas actividades (véase última sección). Sin embargo, este tipo de transferencia no asegura la administración eficiente dado que se presenta el problema del principal-agente. Una alternativa atractiva sería licitar cada holding por separado a intereses controladores, asegurando de que se le ofrezca simultáneamente a los trabajadores de Codelco —en forma prioritaria— y a cada chileno una o varias acciones, así como a las AFPs.

Discutible es el proceso de traspaso a Enami de yacimientos que no son de reposición (caso Altamira) para que ésta eventualmente licite contrato de asociación (hecho sin cobro alguno además). Ciertamente, ello amplía el grado de flexibilidad de Codelco, pero este subterfugio no resuelve los problemas legales e institucionales básicos.

A la luz de los problemas que han surgido últimamente en Codelco y las diversas proposiciones presentadas, debe recalcar la conveniencia acrecentada de la privatización. La eliminación de las famosas operaciones a futuro es un paso acertado, así como el deseo de parte de las autoridades de mejorar la calidad de la gestión. Sin embargo, tal como se ha explicado en una sección anterior, esta última no es ni será independiente de la propiedad, por lo cual el traspaso de ella es urgente, si las autoridades desean un mejoramiento rápido y sustancial de la productividad en esa empresa.

El tema de las malogradas operaciones a futuro sugiere un comentario de validez para todo el ámbito del sector público. Las ventajas absolutas y comparativas determinan la cobertura de las operaciones de una empresa. Este principio, seguido por la empresa privada, es controlado por el mercado que castiga, al menos en el largo plazo, al infractor. ¿Tiene Codelco, por ejemplo, ventajas comparativas en hacer operaciones de futuro financieras? ¿Existe castigo para el infractor? ¿Quién castiga y cómo lo hace?. En este caso es el dueño del capital, es decir cada chileno, quien paga por los errores cometidos. No son ni el gobierno ni los trabajadores de la empresa.

Las autoridades actuales decidieron hacer un esfuerzo para cambiar la situación crecientemente crítica de Codelco. Ellas presentaron durante los primeros meses de 1994 varios proyectos relacionados con Codelco. Uno, relacionado con la duración de cargos de directores; otro, que abriría las posibilidades de legislación sobre la venta de Codelco y sus filiales. Finalmente, se presentó un proyecto de nueva ley para esa empresa. Este último es el más importante. Propone transformar Codelco en un conglomerado de empresas encabezado por una empresa matriz bajo la cual se crean tres tipos de empresas: filiales estatales, sociedades de propiedad mixta, y subsidiarias estatales. Esta decisión es loable, y el contenido del proyecto va en la dirección correcta. Desafortunadamente, el proyecto no porta una solución completa a las restricciones múltiples que aquejan a Codelco. Tampoco resuelve el problema fundamental de autonomía y de relaciones principal-agente, causa fundamental de la ineficiencia que la caracteriza. En pocas palabras, el proyecto es demasiado tímido. Está dirigido a mejorar su eficiencia, pero en un aparente vacío institucional no considera las relaciones conocidas entre propiedad y eficiencia analizadas en el contexto del principal-agente. Es decir, el proyecto es insuficiente. Sus vacíos no auguran bien sobre su eficacia para resolver la situación de la empresa, además de los obstáculos obvios para transformar su letra en realidad concreta, aún dentro del contexto estrechísimo en el cual está planteado.

7. COMENTARIOS FINALES

Se le presenta un desafío interesante e importante al nuevo Gobierno: el de aumentar la eficiencia de los activos públicos para beneficiar a los más pobres. La privatización puede ser una herramienta poderosa para enfrentarlo. Debe ser, sin duda, ordenada, responsable, acompañada de las regulaciones pertinentes. Pero no puede ser demorada ni hecha con un cuentagotas; hay un ritmo que de no alcanzarse no produce efectos, cayendo el instrumento en desuso. Esto sería económicamente deplorable.

Se ha avanzado con mucha parsimonia en ese campo. Las autoridades han sido parcas en anuncios al respecto. La suma neta de ellos es sintéticamente: Se determinó la privatización de Lan y se adjudicó el 51% de Fepasa a un grupo privado; no se privatiza Codelco; se considera seriamente la privatización de Edelnor, Empremar, y Transcontainer, Fepasa, los demás casos serán evaluados «caso a caso».

Sería deseable un mayor convencimiento de las autoridades respecto de la importancia del tiempo, tanto desde el punto de vista económico como político. La demora en el proceso tiene consecuencias económicas negativas y reduce la adhesión a las privatizaciones. La sociedad pierde un potencial de bienestar no despreciable. La realidad continúa mostrando, más allá de toda ideología, que la propiedad privada ha permitido aumentar la eficiencia económica en relación a la pública. Sería lamentable que un pequeño grupo de presión (por ejemplo, los trabajadores de Codelco) impida acceso a un bienestar más elevado a la mayoría de los chilenos. Al respecto, la posición de la CUT estableciendo unilateralmente el derecho de decidir el destino de la empresa, así como obviamente de sus salarios, merece una consideración especial de parte del Ejecutivo y un llamado de atención por la muestra del poco interés que ese organismo gremial demuestra por el bienestar de todos los chilenos, quienes son los legítimos dueños de todas las empresas públicas, Codelco inclusive.

La discusión sobre las responsabilidades del o de los directorios de empresas públicas, a raíz de los problemas recientes de Codelco, es una oportunidad para recalcar la importancia de la privatización. En la empresa pública, nadie es responsable porque el dueño es ambiguo. La reacción de «mejorar el marco legal» o modernizarlo es pertinente, pero no resuelve el problema principal. Las dificultades anteriores no ocurren tanto por una legislación imperfecta, como por la imposibilidad de obtener una legislación perfecta por la naturaleza del problema a resolver. La respuesta en términos de mayores controles puede ser aún contraproducente en términos del objetivo que nos interesa a todos los chilenos: la mayor eficiencia.

Para hacer más expedito y menos costoso políticamente el proceso de privatización para las autoridades actuales, que en alguna forma están sometidas a un proceso de fiscalización de parte del Congreso, se podría considerar un mecanismo parecido al «fast track». El Ejecutivo sometería al Congreso

una lista de empresas públicas a ser privatizadas dentro de un plazo de tres a cuatro años. Una vez aprobada esta lista, quizás acompañada de algunas normas generales básicas, el Ejecutivo tendría la libertad de acción sin intervención posterior del Congreso, salvo para su fiscalización.

El objetivo más importante de la reestructuración previa de la empresa pública y de la regulación es asegurar la competencia. Por lo tanto, es importante introducir criterios de mercado en las empresas que permanecen en el ámbito público. Por otro lado, frente a los nuevos deseos de regulación es conveniente recordar que lo importante es optimizar la competencia y no la regulación.

La transparencia del proceso de privatización requiere, al menos, la estabilidad de las reglas del juego y su aplicación sin vacilación, cosa que no ocurrió en el caso de Edelnor y de la redefinición de tarifas de CTC. En todo caso, esta última experiencia puede ser útil para aquilatar la calidad de la regulación tanto en el sector de telecomunicaciones como en otros caracterizados por la presencia de monopolios naturales.

Un esquema de privatización nacional puede ser entorpecido por presiones regionales o por las Fuerzas Armadas. El caso del puerto de Punta Arenas refleja la dificultad de efectuar privatizaciones en alguna región si no existen reglas claras de privatización para el sector, las cuales pueden afectar a varias regiones. La insistencia para manejar los aeropuertos del país se ve difícilmente justificada por razones estratégicas, un argumento que ha sido abusado más bien que usado. Famae, Enaer y Asmar son también privatizables.

¿Qué hacer con los fondos de privatizaciones? Los recursos generados no deberían financiar gasto recurrente, sino más bien gastos de capital, como pagar la deuda fiscal con el Banco Central, y a través de una Fundación Educación y Salud —manejada a la manera de Fundación Chile— financiar gastos de investigación científica y de programas con externalidades sociales positivas, los cuales estimulen la descentralización de esos servicios. Este destino, además de su importancia intrínseca, es vendedor y apoyaría la causa de la privatización. La justificación es devolver a los más necesitados lo que se les quitó al invertir el gobierno en empresas públicas y manejarlas ineficientemente.

ANEXO 1**I. EMPRESAS RELACIONADAS CON CORFO****A) Subsidiarias:**

1. Comercializadora de Trigo S.A. (Cotrisa S.A.)
2. Empresa Eléctrica de Aysén S.A. (Edelaysen S.A.)
3. Empresa Eléctrica Colbún-Machicura S.A. (Colbún S.A.)
4. Empresa Eléctrica del Norte Grande (Edelnor S.A.)
5. Empresa Marítima del sur S.A. (Empremar Sur S.A.)
6. Transporte por Containers S.A.
7. Empresa Minera Aysén Ltda. (Ema)
8. Empresa Nacional del Carbón S.A. (Enacar)
9. Carbonífera Victoria de Lebú S.A. (Carville S.A.)
10. Isapre del Carbón S.A. (Iscar S.A.)
11. Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá S.A.
12. Empresa de Servicios Sanitarios de Atacama S.A.
13. Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo S.A.
14. Empresa de Servicios Sanitarios del Libertador S.A.
15. Empresa de Servicios Sanitarios del Maule S.A.
16. Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío S.A.
17. Empresa de Servicios Sanitarios de la Araucanía S.A.
18. Empresa de Servicios Sanitarios de los Lagos S.A.
19. Empresa de Servicios Sanitarios de Aysén S.A.
20. Empresa de Servicios Sanitarios de Magallanes S.A.
21. Empresa de Transporte Ferroviario S.A. (Ferroror S.A.)
22. Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.
23. Sociedad Agrícola Sacor Ltda. (Sacor Ltda..)
24. Zona Franca de Iquique S.A. (Zofri S.A.)

II. OTRAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos S.A.)
2. Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.
3. Sociedad de Transporte Marítimo Chiloé-Aysén Ltda.
(Transmarchilay Ltda.)
4. Polla Chilena de Beneficencia S.A. (Polla S.A.)
5. Empresa Nacional de Petróleo (Enap)
6. Empresa Nacional de Minería (Enami)
7. Empresa de Comercio Agrícola (Eca)
8. Empresa Portuaria de Chile (Emporchí)
9. Correos y Telégrafos

10. Ferrocarriles del Estado (FF.CC.)
11. Empresa Obras Sanitarias V Región (Esval)
12. Radio Nacional de Chile (RNCH)
13. Empresa Periodística *La Nación*
14. Fábrica y Maestranza del Ejército (Famae)
15. Astilleros y Maestranza de la Armada (Asmar)
16. Televisión Nacional de Chile (TVN)
17. Línea Aérea Nacional (Lan Chile)(*)(Como accionista minoritario)

Referencias bibliográficas

- Bitrán, E. y E. Saavedra, «Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado», en O. Muñoz ed., *Hacia el Estado regulador*, Cieplan: Santiago, Chile, 1993.
- Braun, J., «Competencia perfecta o imperfecta: Chile y el mercado del cobre», Tesis, Instituto de Economía, PUCCH, 1989.
- Correa, E., «Es hora de reevaluar tema de privatizaciones», *El Diario*, 16 de junio de 1993.
- Estrategia*, «Concesiones de Obras Públicas: Más allá del rodaje», 4 de octubre de 1993.
- Giaconi, S., «Proposición de un cambio de propiedad para Codelco», *El Diario*, 29 de septiembre de 1993.
- Hachette, D. y R. Lüders, *La privatización en Chile*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago, 1992.
- Lezaeta, J., «Codelco-Chile», *El Mercurio*, septiembre 1993.
- Lüders, R., «La imprescindible modernización de Codelco: Un enfoque económico», mimeo, Instituto de Economía, PUCCH, 1992.
- Morgan Stanley, *European Privatization*, mayo 1993.
- The Reason Foundation, *Privatization 1993*, Los Angeles, julio 1993.
- Privatisation International, *The Privatisation YearBook*.
- Revista Economía y Administración*, «Hacia la modernización de Codelco», Universidad de Chile.
- The Economist*, 1993, «Selling the State», 21 de agosto de 1993.
- Yáñez, J., «Impactos sobre las finanzas públicas de las privatizaciones», en O. Muñoz ed., *Hacia el Estado regulador*, Cieplan: Santiago, Chile, 1993. ●

BERNARDO FONTAINE T.*

Economista, P. Universidad Católica de Chile. Investigador Asociado, Centro de Estudios Públicos. Vicepresidente, Citibank

UN IMPUESTO PARA FORTALECER EL CRECIMIENTO

El siguiente análisis propone establecer un impuesto personal simple y de amplia base imponible. Este tendría dos tramos: uno exento, que dejaría libre de impuestos a más personas que el tramo exento vigente y uno gravado por una tasa pareja del 20%, la que sería igual a la que grave las utilidades de las empresas. Esta nueva estructura tributaria no alteraría significativamente la recaudación tributaria actual.

Los impuestos personales gravarían las mismas rentas que hoy, excluyendo las ganancias de capital y derogando los incentivos al ahorro personal incluidos en el artículo 57bis de la ley de la renta, así como todos los tratamientos preferenciales que contienen los actuales impuestos a las personas.

La estructura de tributos personales propuesta busca tener un impuesto simple de pagar y de recaudar, que evite la evasión y perjudique lo menos posible el ahorro. También busca favorecer el desarrollo económico y disponer de un sistema tributario que sea eficaz en la redistribución de ingresos.

La reducción en las tasas marginales de impuestos y la progresividad más racional del mecanismo descrito en el artículo constituirían un fuerte

* Agradezco los comentarios de Jorge Cauas, Cristián Eyzaguirre, Arturo Fontaine T., Juan Andrés Fontaine, Felipe Larraín, Felipe Morandé, Francisco Rosende, José Manuel Silva, Rodrigo Vergara y Juan Toro. Naturalmente que todos los juicios aquí vertidos son de mi exclusiva responsabilidad.

aliciente al desarrollo de las capacidades laborales de cada cual y a la liberación de la creatividad de las personas. Esto, más el empleo de parte de los recursos de la industria tributaria —como son el tiempo y los asesores— en fines más productivos favorecería el desarrollo económico.

Asimismo, la estructura planteada convertiría al impuesto a la renta en un mejor instrumento para redistribuir la riqueza, tanto por su mayor eficacia como por su efecto positivo sobre el crecimiento económico. Recordemos que según el SII hoy son apenas 13.839 personas las que declaran ganar \$ 2.200.000 brutos mensuales y, por ende, están afectas a la tasa más alta de impuestos, lo que da una idea de la ineficacia del impuesto actual a la hora de redistribuir ingresos.

En general, la estructura de impuestos chilena es bastante eficiente y moderna. La mayor parte de la recaudación se obtiene del IVA, un impuesto simple que genera pocas distorsiones en la asignación de los recursos de la economía, por lo cual no perjudica mayormente el crecimiento del país. Por otra parte, tanto los aranceles como el impuesto a la renta que grava a las empresas y a los contribuyentes extranjeros, así como los demás impuestos que constituyen nuestra estructura tributaria, tienden a ser consistentes con la eficacia y eficiencia del IV.¹

Cuando los gobiernos tienen un sistema tributario ineficaz se proveen de recursos de maneras muy perjudiciales para el desarrollo, por ejemplo, a través de expropiaciones, impuestos abusivos e inflaciones, entre otras. La experiencia de distintos países de América Latina es ilustrativa al respecto.

Pero en esto, como en muchas otras materias, Chile tiene mucho adelantado. La mayor parte de los defectos de nuestro sistema impositivo histórico ha sido solucionada por distintas reformas, pero todavía no contamos con un impuesto personal que complemente en buena forma el resto de la estructura tributaria.

Este trabajo busca iniciar la discusión sobre una reestructuración radical del impuesto a la renta personal, con el propósito de convertirlo en un impuesto más eficiente. Primero describiremos brevemente los comentarios que nos merece la estructura actual de este impuesto y luego discutiremos distintos aspectos de la reestructuración propuesta.

Básicamente, presentaremos aquí la posibilidad de establecer un impuesto simple, más parejo, que grave con la misma tasa los ingresos de las personas y las utilidades de las empresas.²

¹ Por cierto que es posible y, aún más, necesario, mejorar muchas de las disposiciones de estos impuestos.

² Este impuesto simple y parejo está inspirado en el *flat tax* propuesto por los profesores R. E. Hall y A. Rabushka para el caso norteamericano y mexicano. Véase, por ejemplo, de ambos autores, *Low tax, simple tax, flat tax* publicado por McGrawHill en 1983 o más reciente (1990) «An efficient, equitable tax for the 1990's» publicado en *Thinking about America* (Hoover Institution Press, 1988). Esta misma institución publicó en 1993 un trabajo de A. Rabushka respecto de la aplicabilidad de este impuesto para México: *A simplified tax system: the option for Mexico*.

Las ideas expresadas a lo largo de este trabajo deben ser interpretadas como una primera discusión respecto de una reforma a los impuestos personales y estamos conscientes de que se requiere de un desarrollo más profundo para llevar a cabo una transformación como ésta.

1. EL IMPUESTO VIGENTE

Salvo excepciones, las remuneraciones de los empleados o trabajadores dependientes están afectas a un impuesto mensual: el impuesto único al trabajo. Los ingresos de los trabajadores independientes y aquellos que no provienen del trabajo de los dependientes, están gravados por un impuesto anual denominado Global Complementario. En adelante llamaremos «impuestos personales» al Impuesto Unico al Trabajo y al Global Complementario.

Ambos impuestos tienen la misma escala progresiva, esto es, los mismos tramos y las mismas tasas de impuestos, con la diferencia de que en un caso se refieren a ingresos mensuales y en el otro a ingresos anuales. El Cuadro 1 describe la escala anual vigente para las rentas generadas durante 1993 y la que regirá en 1995, una vez que entren en plena vigencia las rebajas aprobadas en la reforma tributaria de 1993.

CUADRO 1
ESCALAS DE IMPUESTOS PERSONALES 1993 Y 1995**

Tramos de ingresos mensuales*	Tasa marginal de impuestos 1993	Tasa marginal de impuestos 1995
	(En porcentaje)	
0 - 181.470	0	0
181.471 - 544.410	5	5
544.411 - 907.350	15	10
907.351 - 1.270.290	25	15
1.270.291 - 1.633.230	35	25
1.633.231 - 1.814.700	35	35
1.814.701 - 2.177.640	50	35
2.177.641 - (+)	50	45

* Ingresos brutos en pesos de noviembre de 1993.

** Estas son las escalas vigentes para el Global Complementario y para el Impuesto Unico. En el caso del primero la escala debe multiplicarse por doce para reflejar términos anuales.

El objetivo de los impuestos es proveer al Estado de los recursos necesarios para que éste cumpla con las tareas que le son propias. Los impuestos siempre resultan molestos para quienes los pagan y tienden a crear efectos secundarios que son negativos para el desarrollo de los países. Sin embargo, son necesarios. Un prestigiado economista chileno dice que son como los remedios: a nadie le gusta tomarlos, pero peor es estar enfermo.

La dilatada historia de los impuestos en el mundo ha permitido a los economistas establecer que los impuestos deben ser simples, neutrales y «moderados» para reducir al mínimo esos efectos secundarios que perjudican el crecimiento económico. En las siguientes líneas analizaremos en qué medida los impuestos personales vigentes cumplen con esas cualidades. Además discutiremos su eficacia en la redistribución de ingresos.

1.1 Impuestos simples

Un buen impuesto debe ser simple en dos sentidos: «simple» en cuanto a que el Estado pueda fácilmente recaudarlo y «simple» en cuanto a que los contribuyentes dediquen el mínimo de energía y recursos al proceso de pago del mismo, lo que permite a las personas tener el máximo de tiempo disponible para efectuar tareas más fructíferas para la economía y la sociedad.

En Chile el Suplemento Tributario que publica anualmente el Servicio de Impuestos Internos (SII), con el objeto de entregar instrucciones para efectuar la declaración anual de impuestos, tiene 70 páginas. En ellas se incluyen 57 secciones para explicar distintos cálculos y franquicias. La propia declaración del Global Complementario cuenta con cuatro páginas y 97 líneas a llenar. Es decir, todo parece indicar que no tenemos impuestos a la renta muy simples.

Para el Estado es costoso recaudar los US\$ 600 millones que rinden los impuestos personales, y que equivalen a un 8% de los ingresos tributarios totales. A los particulares, les demanda no pocos gastos en contadores, asesores tributarios, energía y creatividad cumplir con sus obligaciones tributarias. Y en síntesis, si los impuestos fueran más simples, esos recursos estarían abocados a hacer crecer el país.

1.2 Impuestos neutrales

Los impuestos deben afectar lo menos posible la conducta de las personas, esto es, deben ser *neutrales*. Es evidente que un impuesto al ingreso hace más tentador el ocio; eso es inevitable. Pero es absurdo que, por ejemplo, una actividad profesional esté más gravada que otra, de forma que las personas se dediquen a la actividad menos gravada no por vocación sino por las ventajas tributarias que obtienen.

En la legislación chilena, en general, los empresarios y trabajadores independientes tienen más posibilidades de moderar los impuestos personales que los empleados o trabajadores dependientes. En efecto, los primeros pueden constituir sociedades para prestar sus servicios, lo cual les permite —al igual que a los empresarios— contar con dos ventajas: deducir los gastos y postergar los impuestos de los ingresos destinados al ahorro, postergación que en muchos casos permite disminuir el pago de los tributos.

La primera ventaja que tienen los empresarios y trabajadores independientes consiste en la posibilidad de deducir de sus ingresos los gastos incurridos en la prestación de servicios o en la producción y venta de bienes. Por el contrario, quienes trabajan en forma dependiente no pueden deducir de sus ingresos ningún gasto.

En segundo lugar, los empresarios y trabajadores independientes que prestan servicios a través de sociedades pagan un 15% de impuesto sobre las utilidades anuales mientras las mantengan en la empresa. Si retiran esas utilidades, pagan impuestos personales sobre esos retiros o dividendos. Así, los ingresos que estos contribuyentes ahorren en sus empresas —esto es aquellas utilidades que no retiren— tributan parcialmente 15% en vez de la tasa de impuestos personales, la mayoría de las veces superior a esa cifra.

De este modo, las utilidades que el empresario retire y consuma tributan los respectivos impuestos personales igual que los ingresos de los trabajadores dependientes. Pero estos últimos deben tributar por la totalidad de sus sueldos, independientemente del destino que tengan sus ingresos. Los empleados, a diferencia de los empresarios, no pueden postergar los impuestos que afectan sus ingresos ahorrados.

Con el objeto de moderar esta inequidad, la ley contempla la franquicia contenida en el artículo 57bis. Esta disposición permite a cada contribuyente deducir de su base imponible el 20% de las inversiones que realice en acciones de sociedades anónimas abiertas de primera emisión y postergar parcialmente el impuesto personal que debería gravar a los ingresos que sean ahorrados en ciertos instrumentos financieros, como los fondos mutuos y de inversión, depósitos a plazo y cuentas de ahorro, entre otros.

Mediante este último mecanismo, incluido en el último Acuerdo Tributario, quien se acoge a este sistema sólo paga parcialmente el impuesto que grava la renta ahorrada. Luego, una vez que retire ese ahorro, el contribuyente debe completar el pago. El problema está en que estos mecanismos, aunque positivos, no alcanzan a eliminar la inequidad existente, sobre todo tomando en cuenta las altas tasas de impuestos personales vigentes.

La norma que grava más severamente las utilidades retiradas que las reinvertidas a nivel de impuesto personal está inspirada en un sistema de «impuesto al gasto», donde se elimina la doble tributación al ahorro, propia de un sistema de impuestos al ingreso. El efecto de esta doble tributación puede verse más claramente en el siguiente ejemplo:

Supongamos que una persona gana \$ 200, paga un 50% de impuesto al ingreso y ahorra \$ 100 en un banco y éste le paga un 10% de interés. Si no existieran impuestos a los intereses, él percibiría \$ 110 al retirar su depósito ($100 \cdot 10\% = 110$) y el «premio» por ahorrar sería de \$ 10. ¿Qué pasa si hay un impuesto de, por ejemplo, 50%? Esos \$ 10 de intereses serían renta y el «premio» por ahorrar, neto de impuestos, sería sólo \$ 5. Dado que el «premio» por ahorrar, en presencia de un impuesto al ingreso, sería menor, es razonable que el ahorro resulte menor que en el caso que no existiera un impuesto a los intereses.

Pero si la persona no tributara por esos intereses y tampoco lo hiciera por la parte de su sueldo que ahorra, el «premio» por ahorrar sería distinto. Siguiendo con el ejemplo anterior, si existiera un impuesto sólo sobre el ingreso destinado a consumo, esa persona podría haber ahorrado \$ 200 en el banco y el «premio» —entonces— sería de \$ 20 menos los impuestos a los intereses. Si éstos fueran de 50%, debería pagar en impuestos un 50% del retiro total, esto es, de los 200 que ahorró más los 20 de intereses que ganó. Entonces el «premio» por ahorrar sería de \$ 10, igual que si no existiera impuesto a los intereses.

Este ejemplo describe justamente el principal beneficio de un sistema de impuesto al gasto. En él sólo tributa el ingreso gastado, porque el ahorrado posterga el pago de impuestos hasta que sea consumido.

El problema es que la materialización práctica de un impuesto al gasto tanto para los propios contribuyentes como para el SII resulta muy compleja. Cada persona debe llevar una suerte de contabilidad donde registre sus ingresos, sus ahorros y sus retiros de ahorros.

Quienes paguen Impuesto Unico (que es un impuesto mensual sobre los sueldos) deberán recalcular anualmente el impuesto que les corresponde, incluyendo en este cálculo los ahorros y retiros de ahorros que hayan efectuado en el año.

Para el SII, por su parte, la fiscalización de las declaraciones del Global más las reliquidaciones del Impuesto Unico podrían llevar a la necesidad de fiscalizar más de 500.000 personas al año. Resultaría bastante difícil verificar la existencia de los ahorros declarados por cada contribuyente y, más difícil aún, mantener una información actualizada del stock de ahorro para poder saber los retiros que se efectúen.

Sobre este punto existen opiniones encontradas. Prestigiosos economistas sostienen que en Chile es perfectamente posible establecer un impuesto al gasto. Ellos piensan que el SII podría fiscalizar este impuesto llevando computacionalmente el stock patrimonial de cada contribuyente. En este esquema los contribuyentes estarían obligados a mantener la documentación que demuestre sus ahorros y retiros de ahorros para presentarlos en las revisiones efectuadas por el SII.

En opinión del autor de estas líneas, la complejidad del impuesto al gasto refuerza la necesidad de estudiar estructuras de impuestos más simples, como las que describiremos luego. En cualquier caso, el sistema actual de tributación de empresarios y trabajadores que prestan servicios a través de sociedades modera en forma significativa el efecto negativo que la doble tributación causaría sobre el ahorro de éstos. El problema es que los empleados terminan igualmente afectados por la doble tributación al ahorro.

La existencia de esta inequidad ha hecho proliferar las sociedades de inversión y de servicio, en muchos casos sin una justificación económica. En muchos casos estas sociedades permiten moderar los impuestos de sus socios, no sólo por las deducciones de gasto o por la postergación de impuesto a los ingresos ahorrados, sino que también a través del gasto de los dineros sociales

en beneficio personal de sus dueños sin necesidad de retirar utilidades. Y estos «empresarios tributarios» son costosos para el país, ya que todos los recursos empleados en llevar los aspectos legales y contables de esas sociedades meramente tributarias podrían ser empleados en acelerar nuestro crecimiento.

Además de este efecto sobre la asignación de los recursos de la economía, esto tiende a afectar la distribución de la riqueza. En general, sólo los más ricos pueden constituir sociedades y gastar en expertos tributarios que creen formas de reducir sus impuestos.

Aún así, sería profundamente equivocado impedir que los empresarios y dueños de sociedades de servicios postergasen parcialmente los impuestos que gravan las utilidades que ahorren con el objeto de evitar la inequidad entre este tipo de contribuyentes y los trabajadores dependientes. Con ello sólo se lograría restablecer una doble tributación masiva al ahorro, lo cual puede resultar muy perjudicial para la inversión y, por lo tanto, para el desarrollo económico.

1.3 Impuestos y redistribución

Durante este siglo, se han popularizado los impuestos que buscan, además de recaudar, redistribuir ingresos desde los más ricos hacia los más pobres. Para ello se establecieron escalas de impuestos progresivas como las vigentes en nuestro país. Pero los impuestos personales que hoy existen en Chile no son muy eficaces para lograr este objetivo.

Enfrentadas a impuestos progresivos altos, las personas aprenden a adaptar su conducta para, a través de resquicios legales o de evasión, pagar menos impuestos que los que espera el legislador. Del mismo modo, la existencia de tasas altas y progresivas de impuestos hacen indispensable crear numerosas franquicias o excepciones donde se establezcan rentas menos gravadas o exentas, excepciones que permiten a las personas moderar sus impuestos, lo cual reduce la posibilidad de cumplir el objetivo redistributivo y erosiona la recaudación.

El Cuadro 2 muestra la distribución de los contribuyentes según su base imponible. Esta estimación fue efectuada por el Servicio de Impuestos Internos, incluyendo a los contribuyentes de Global Complementario y el Impuesto al Trabajo. Según estos datos, el 90% de los trabajadores chilenos está exento de impuestos. Entre el 10% que tributa, sólo 13.800 personas declaran percibir ingresos brutos por más de \$ 2.177.000 mensuales —equivalentes a \$ 1.450.000 líquidos—, cifra que hace dudar seriamente de la eficacia de este impuesto para redistribuir ingresos.

Los más ricos son quienes pueden constituir sociedades y contar con mejores asesores tributarios, expertos en reducir legalmente la carga fiscal. En la práctica, muchos de ellos se las ingenian para pagar un 15% de impuesto, mientras que los profesionales dependientes y quienes quieren surgir como

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES DE IMPUESTOS PERSONALES
SEGÚN TRAMO DE RENTA**

Tramos de ingresos mensuales*	Tasa marginal de impuestos 1993 (En porcentaje)	Número de contribuyentes	Participación porcentual
0 - 181.470	0	4.737.941	89,07
181.471 - 544.410	5	441.836	8,31
544.411 - 907.350	15	78.383	1,47
907.351 - 1.270.290	25	29.007	0,55
1.270.291 - 2.177.640	35	18.295	0,34
2.177.641 - (+)	50	13.839	0,26

* Ingresos brutos en pesos de noviembre de 1993.

** Incluye a los contribuyentes de Global Complementario y de Impuesto Unico.

empresarios pagan impuestos de 48%. Y son precisamente estos altos ejecutivos los que deberían convertirse en empresarios y ser los motores de Chile.

La paradoja es que los impuestos altamente progresivos, como los chilenos, terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. Son ellos los que enfrentan tasas de 48% y no los ya ricos que se las ingenian para, al menos parcialmente y sin recurrir a ilegalidades, evitar esas tasas.

Por otra parte, en la medida que estas tasas marginales castigan el crecimiento económico, perjudican las posibilidades de superar la pobreza y el subdesarrollo. De este modo, parece más razonable establecer impuestos que sean muy eficientes en su recaudación y que promuevan el crecimiento.

Es importante destacar que la estructura tributaria actual, en nuestra opinión, no redistribuye de manera efectiva, tanto por la excesiva progresividad y el alto nivel de los impuestos personales³ como por las inequidades existentes entre el tratamiento de las rentas de empresarios y trabajadores que prestan servicios vía sociedades versus el tratamiento de las rentas de los empleados.

Como comentamos respecto de la neutralidad en el punto anterior, la derogación de los beneficios que tienen los socios y empresarios respecto de los trabajadores dependientes no eliminaría la falta de eficacia redistributiva de los impuestos personales.

Las altas tasas de impuestos continuarían siendo un fuerte incentivo a la evasión tributaria o a la búsqueda de franquicias que moderen la carga tributaria. De esta manera, la excesiva progresividad seguiría restando eficacia a la redistribución de ingresos por la vía tributaria, además de causar otros efectos negativos como una severa doble tributación al ahorro.

³ El nivel de los impuestos chilenos se discute en el punto I.4.

La redistribución de ingresos puede efectuarse mejor mediante un sistema tributario que sea capaz de financiar un adecuado nivel de gasto público diseñado con el objeto de mejorar la distribución de la riqueza.

Simultáneamente si se quiere redistribuir ingresos también a través del sistema tributario, es bueno establecer un mecanismo de redistribución eficaz, no un mecanismo de redistribución ficticia —como el vigente en Chile—, que no favorece el desarrollo del país.

1.4 Cuánto pagan las personas en Chile

En nuestro país, tanto el Global Complementario como el Impuesto Unico al Trabajo son elevados y excesivamente progresivos. El Acuerdo Tributario entre el Gobierno y Renovación Nacional, convertido en ley en septiembre de 1993, permitirá volver, el año 1995, a la escala de impuestos personales vigente en 1990, con una tasa máxima inferior de 45% en vez de 50%.

Si comparamos la escala chilena con las de países desarrollados, debemos concluir que nuestras tasas marginales siempre están entre las más altas. En particular eso se acentúa en el nivel de remuneraciones de \$ 2.000.000 mensuales, donde la tasa chilena —50% hoy y 45% en 1995— es la más alta de todas. En segundo lugar, los tramos de los impuestos chilenos son extraordinariamente cortos, considerando que con \$ 2.000.000 hemos llegado a la tasa máxima.

Esa diferencia de impuestos se hace todavía mayor porque en muchos de esos países las bases imponibles de los impuestos personales son más reducidas que la base chilena. Mientras que en Chile prácticamente todos los ingresos son gravados —con excepción de algunos incentivos al ahorro como los del artículo 57bis—, en esas naciones es común deducir los intereses pagados por los créditos hipotecarios, los gastos de salud y los de educación, por nombrar algunos.

También es necesario tener presente que estamos comparando Chile con países desarrollados, en los cuales abunda tanto el capital humano como el físico y financiero. Los países en vías de desarrollo, como el nuestro, no deben poner trabas a la acumulación de capital y al desarrollo de la creatividad, factores tan vitales para el crecimiento.

Por último, esta comparación no considera eventuales diferencias del poder de compra de un mismo sueldo en diferentes países ni el hecho de que los países desarrollados tienen una distribución del ingreso distinta a la chilena.

Pero la comparación de los impuestos personales chilenos con los vigentes en Argentina y México, dos países líderes en cuanto a modernización económica en Latinoamérica,⁴ nos deja en peor situación.

⁴ La comparación con estos países es importante también porque son los que más van a competir con Chile, tanto como proveedores de bienes y servicios como receptores de inversión extranjera y de flujos de los mercados de capitales.

Argentina cuenta con una escala de impuestos personales progresivos cuya tasa inferior es 6% y la mayor 30%. La escala trasandina incluye tramos más amplios y tasas marginales de impuestos menores que las chilenas. Quien gana \$ 1.000.000 mensualmente en Argentina casi no paga impuestos; quien percibe \$ 2.000.000 sólo tributa el 5% de esos ingresos y, por último, aquel que acumula ingresos mensuales equivalentes a \$ 5.000.000 debe pagar un 14% en impuestos. Estas tasas impositivas promedio son significativamente inferiores a las respectivas chilenas: de 11, 25 y 40%. Lo mismo ocurre en relación a las tasas marginales de impuestos.

México mantiene una escala tributaria de ocho tramos muy progresiva, pero su tasa máxima no supera el 35%, una cifra muy inferior a nuestro 50% en 1993 y 45% en 1995. Por otra parte, en México la mayor parte de los trabajadores está afecto a impuesto, no sólo el 10% como es el caso chileno.

Como ya sugerimos, este desnivel en los impuestos puede perjudicar el crecimiento económico. Todos sabemos que la modernización de los ejecutivos y de la administración de las empresas es —y fue— un ingrediente importante de la exitosa reforma económica chilena. Es razonable esperar que las empresas argentinas, por ejemplo, busquen adelantar camino contratando ejecutivos chilenos, quienes ya han vivido la experiencia de competir en los mercados nacionales e internacionales.

El hecho de que las empresas chilenas tengan que elevar sus costos para evitar la emigración de sus ejecutivos a Argentina puede ser particularmente grave en un momento en que a las empresas chilenas les resulta cada vez más difícil competir en los mercados internacionales y tienen como principal desafío bajar costos para ganar eficiencia.

Más que una escala tributaria, en Chile existe un tobogán que inexorablemente conduce al contribuyente a pagar la tasa máxima de 50%, o 45% a partir de 1995. Esto desincentiva los esfuerzos de las personas y los mueve a dedicar más tiempo al ocio o a la búsqueda de maneras de evitar los impuestos. En definitiva, los impuestos progresivos, especialmente cuando son tan altos como en Chile, tienden a entorpecer el crecimiento económico.

2. HACIA UN IMPUESTO PERSONAL SIMPLE

Los comentarios anteriores hacen pensar que es necesario revisar los impuestos personales con el objeto de volverlos más simples, moderados, neutrales y eficaces en la redistribución del ingreso. Sólo así los impuestos personales fomentarían la movilidad social y el desarrollo de la creatividad.

Nuestra proposición consiste en establecer un impuesto personal simple y de amplia base imponible. Este impuesto tendría dos tramos: uno exento, que dejaría libre de impuestos a más personas que el tramo exento vigente y uno gravado con una tasa pareja de 20%, la cual gravaría igual las utilidades de las empresas.

La base imponible de esta nueva estructura de impuestos personales debería incluir las mismas partidas para el caso del Impuesto Unico al Trabajo y muy semejantes para el Global Complementario. Esto es: sueldos para el primer caso y sueldos, honorarios, pensiones, rentas provenientes de bienes raíces, intereses, rentas de fondos mutuos, de renta fija, rentas presuntas, dividendos y retiros pagados por sociedades o empresas⁵ y otras provenientes del capital.

La diferencia está en que la base imponible del Global Complementario no debería incluir las ganancias de capital generadas en la venta de acciones, cuotas de fondos mutuos accionarios, las de fondos de inversión o provenientes de la venta de derechos en sociedades.

Esta exclusión busca evitar una doble tributación sobre las ganancias de capital. El precio de un activo sube porque se espera de él mayores utilidades futuras y estas utilidades pagarán, en su momento, los impuestos respectivos. Si las ganancias de capital están también gravadas, esas mayores utilidades tributarán dos veces: cuando se venda el activo y cuando se materialicen las utilidades, lo que en definitiva viola el principio de neutralidad al constituir un desincentivo a las ventas de activos.⁶

Retornando a la definición de la nueva base imponible, es necesario precisar que la ley vigente contempla importantes franquicias tributarias para el caso de los bienes raíces. Estos tratamientos especiales podrían ser eliminados a fin de contar con un impuesto de base más amplia, aunque para efectos de este trabajo mantendremos la situación actual al respecto.

Definida las respectivas bases imponibles, corresponde calcular la tasa uniforme que gravará las rentas en forma mensual o anual, según se trate del Impuesto Unico al Trabajo o del Global Complementario. Y en este sentido, debemos tener presente que buscamos una estructura de impuestos que no altere significativamente la recaudación tributaria vigente.⁷

El Cuadro 2 exhibe la distribución de personas por cada tramo de impuestos personales el año 1992. Las declaraciones del Global Complementario se hacen en forma personal, por lo que se conoce con certeza su distribución. Sin embargo, el impuesto único es pagado por los empleadores sin detallar las rentas de cada contribuyente. Para efectos del diseño aquí propuesto tomamos una estimación del SII. Esta estimación incluyó información del

⁵ Por simplicidad se podrían excluir los dividendos y retiros de utilidades, puesto que la tasa de impuestos personales (20%) sería igual a la tasa de impuestos pagada por la respectiva sociedad por concepto de primera categoría. Como el segundo impuesto es y sería crédito para el primero, la inclusión de estas rentas sólo complicaría la declaración del Global.

⁶ Alguien podría decir que esta doble tributación no existe cuando la ganancia de capital es originada por una reducción en la tasa a la cual se descuentan los flujos futuros de utilidad de una empresa. Sin embargo, en ese caso, ha aumentado el valor presente de los impuestos futuros que recibirá el Estado. Si se grava la ganancia de capital se sigue generando una doble tributación.

⁷ La discusión respecto de cuál debería ser la carga tributaria total o el tamaño del Estado en la economía no es materia de este análisis. Nuestro propósito es discutir aquí el impuesto uniforme como una manera de mejorar la estructura tributaria para conseguir esa recaudación.

propio servicio, más datos publicados por la Superintendencia de AFP, del INE y del INP.

De acuerdo con ese cuadro, 581.360 personas pagaron aproximadamente US\$ 616 millones en impuestos personales en 1992 (netos de la recaudación de impuesto a las utilidades de las empresas). Esto significa que si todos esos contribuyentes pagaran una tasa de, aproximadamente, 10% sobre el total de sus ingresos afectos a impuestos, el Estado recaudaría, según nuestras estimaciones, prácticamente lo mismo.

El impuesto simple que proponemos, consiste en eximir de impuestos las rentas inferiores a 30 unidades tributarias mensuales —alrededor de \$ 550.000— y gravar con una tasa de 20% las rentas que excedan esa cantidad. Actualmente, en cambio, no están gravadas las primeras 10 unidades tributarias mensuales de renta, lo que significaría que cerca de 440.000 personas quedarían exentas de impuestos, de aplicarse esta propuesta. Simultáneamente, quienes generan ingresos superiores a las 30 UTM verían reducidas en forma importante sus tasas medias y marginales de impuestos.

Dentro de esta simplificación de los impuestos personales y buscando la neutralidad tributaria sería conveniente que la tasa del impuesto personal fuera igual a la tasa del impuesto a las empresas. Eso nos llevaría a elevar la tasa de primera categoría —aquella que afecta a las empresas— a 20%, tributo que sería, como lo es hoy, un crédito respecto de los impuestos personales.⁸

De acuerdo a nuestros cálculos, el Gobierno recaudaría alrededor de 300 millones de dólares menos por la disminución de los impuestos personales. Pero a su vez, con el incremento en la tasa de impuesto a las empresas más la derogación de ciertas franquicias —como el artículo 57bis— debería recaudar una cifra similar a la actual. De este modo, si estas estimaciones están correctas, la nueva estructura no alteraría significativamente la recaudación.

Las ventajas de un impuesto simple

— Simplicidad

Para los contribuyentes, un impuesto personal como el propuesto, simplificaría enormemente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Su cálculo sólo consistiría en multiplicar sus rentas por un 20%, sin necesidad de considerar franquicias, exenciones o escalas progresivas. La existencia de una tasa de impuestos única para empresas y personas eliminará —también— el incentivo para crear sociedades con fines tributarios, aliviando a personas y trabajadores independientes de la necesidad de crearlas.

⁸ Esta alza no significaría que los empresarios pagarían más impuestos por las utilidades que retiren, puesto que la primera categoría es un crédito contra el impuesto personal, pero sí pagarían más impuestos por las utilidades que retengan en las empresas mientras no las retiren.

Asimismo, todo esto facilitará la fiscalización del pago de los impuestos por parte del Servicio de Impuestos Internos. Es razonable esperar que esta estructura tributaria reduzca significativamente la evasión legal o ilegal, al limitar no sólo los beneficios de la misma, sino que también las posibilidades de efectuarla exitosamente. Por ello tampoco es descartable que por esta vía se produzca un aumento en la recaudación tributaria.

— Neutralidad

Con esta nueva fórmula, el impuesto a la renta sería bastante más neutral porque no existirían elementos contrarios a la equidad como el diferente tratamiento impositivo a los ingresos de los trabajadores independientes y empresarios versus los dependientes. También porque se eliminarían las franquicias y tratamientos especiales que mantiene el Global Complementario vigente.

Al aplicar un impuesto de 20% a los ingresos personales se diluirían bastante los efectos negativos de la doble tributación sobre la retribución al ahorro, lo cual —además— haría innecesario mantener los incentivos al ahorro contenidos en el artículo 57bis de la ley de la renta. El ahorro personal se vería favorecido por las menores tasas marginales de impuestos.

Los empresarios y los trabajadores independientes que presten sus servicios a través de sociedades podrían deducir de sus ingresos los costos de producción de esos bienes y servicios. Los empleados dependientes no, por motivos prácticos: la dificultad para llevar una contabilidad de sus gastos.

— Incentivos al esfuerzo y creatividad

Con el impuesto propuesto, quien progresa económicamente no sería castigado,⁹ ya que cualquiera fuere el aumento en sus ingresos pagaría al Estado un mismo porcentaje de ellos. Esto diluiría en forma importante el desincentivo que genera actualmente el progresivo impuesto a la renta, lo cual —de paso— tendería a favorecer el crecimiento económico. De este modo, empresarios y profesionales capaces se verían fuertemente impulsados a desarrollar toda su energía y creatividad, puesto que no compartirían en forma tan desigual los resultados de su éxito con el Estado.

— Redistribución eficaz

El impuesto simple convertiría el impuesto a la renta en un mejor instrumento para redistribuir la riqueza, tanto por su mayor eficacia como por su efecto positivo sobre el crecimiento económico.

Respecto de lo primero, existiría un importante tramo exento de im-

⁹ Excepto el caso de la persona cuyos ingresos superen las 30 UTM y, por ende, empiece a pagar impuestos.

puestos —hasta los \$ 550.000 mensuales— y un impuesto parejo con una tasa idéntica a la del impuesto a las utilidades de las empresas. Ello eliminaría los incentivos y las posibilidades de moderar los impuestos a través de sociedades, y de esta forma existiría una redistribución efectiva, no una redistribución bastante ficticia como la actual.

Ya hemos visto que apenas 13.839 personas declaran ganar \$ 2.200.000 brutos mensuales y por lo cual están afectas a la tasa más alta de impuestos y ese número de personas resulta tan bajo porque la mayor parte de los trabajadores independientes y empresarios pueden reducir el pago impuestos al amparo de la ley.

Asimismo, este impuesto simple aumentaría los incentivos al trabajo y rescataría los recursos empleados en sortear los impuestos para destinarlos a actividades más productivas para la sociedad, favoreciéndose así el crecimiento económico. En este sentido es importante recordar que el desarrollo económico es una herramienta vital para superar la pobreza, tanto por el efecto directo que tiene sobre los ingresos de las personas como sobre la recaudación y, por ende, sobre el gasto público.

La tasa pareja de 20% significaría que quien mejore su situación económica pagaría más impuestos en términos absolutos pero no más en términos relativos, con lo cual se estaría evitando el castigo al desarrollo personal sin dejar de redistribuir ingresos.

Incorporando nuestras proposiciones contaríamos —además— con un sistema tributario resistente a la evasión y más sencillo de controlar, y por lo mismo capaz de financiar un adecuado nivel de gastos sociales.

Si Chile crece al 7% anual por diez años más, como lo ha hecho en promedio los últimos 9 años, logrará duplicar en ese lapso su PGB. Si, luego, crece una década más a igual tasa, el PIB en el año número veinte será casi cuatro veces el actual. Si fuera posible elevar esa tasa de crecimiento a un 10% anual, el PIB se multiplicaría por 6,7 en 20 años.

Eso nos hace pensar que la combinación de fuerte crecimiento económico, adecuado gasto público y un sistema tributario eficaz, en cuanto a su capacidad de recaudación y redistribución, harían posible mejorar más significativamente nuestra distribución de la riqueza. Como país, entonces, deberíamos tener como tarea crecer a la mayor velocidad posible, y los impuestos, así como todos los elementos de la política económica, debieran orientarse en esa dirección.

3. IMPUESTO SIMPLE Y AHORRO

Una estructura tributaria como la que delineamos anteriormente significaría una reducción radical de las tasas marginales y medias de impuestos para muchos contribuyentes. Y a la larga, esta rebaja de impuestos podría traducirse tanto en un aumento del ahorro como en un aumento del consumo. Lo primero resultaría muy positivo, pero lo segundo, no. Pero en este punto es

preciso analizar separadamente lo que sucede con el empresario o empleado independiente que trabaja a través de una sociedad, del empleado dependiente.

En el primer caso, hemos reducido enormemente los incentivos a retener utilidades dentro de las sociedades al igualar la tasa de impuesto a las empresas con la tasa máxima de los impuestos personales.

Sin embargo eso no causará necesariamente una disminución en el ahorro de los empresarios. En efecto, empresarios y dueños de sociedades de servicios pueden ahorrar directamente o a través de sus sociedades o empresas. En la actualidad les resulta más conveniente, tributariamente, hacerlo a través de sociedades; pero con impuestos más uniformes les resultaría indiferente entre ahorrar directamente o a través de sus empresas.¹⁰

Las decisiones de ahorro guardan relación con las preferencias de las personas respecto de cuándo consumir su riqueza, del nivel de ingreso y de la percepción de la retribución que ofrece el ahorro después de impuestos versus la retribución que ofrece el consumo.

La norma que grava más severamente las utilidades retiradas que las reinvertidas a nivel de impuesto personal está inspirada en un sistema de «impuesto al gasto».

En opinión del autor de estas líneas, la complejidad del impuesto al gasto refuerza la necesidad de estudiar estructuras de impuestos más parejas como la discutida aquí. Ello reduciría enormemente los efectos negativos de la doble tributación al ahorro sin necesidad de recurrir al impuesto al gasto.

Ahora, si analizamos el efecto combinado del IVA con este nuevo impuesto a la renta veremos que nuestra estructura tributaria se parecería mucho a un impuesto progresivo al gasto. En efecto, quienes ganen menos de \$ 550.000 por mes pagarían el 18% de IVA, un impuesto proporcional al gasto. Quienes ganen más de \$ 550.000 pagarían el IVA más un impuesto a la renta de 20%.

Si se considera que esta nueva estructura de impuestos podría reducir en forma importante el ahorro privado, sería posible establecer un mecanismo alternativo al impuesto al gasto como estímulo a la inversión. El mecanismo consiste en gravar las utilidades con la tasa uniforme, pero permitir que todos los costos de una inversión sean cargados como gastos en el año que se incurren. Con ello se eliminaría la necesidad de calcular depreciaciones distintas según la vida útil del bien en cuestión.^{11 12}

¹⁰ Además, a veces, esas utilidades retenidas no son invertidas sino que consumidas a través de la sociedad en beneficio de su dueño. En esos casos los cambios propuestos no alterarían el ahorro. Es importante tener presente que estas distorsiones de la ley no son controlables mediante la fiscalización. El beneficio de gastar a través de la sociedad es tan fuerte que ninguna fiscalización puede impedir operaciones de este tipo.

¹¹ El mecanismo que se describe es una variante del sistema propuesto por Hall y Rabushka, *op. cit.*

¹² En el caso de que se aplicara este estímulo a la inversión, permanecería cierta inequidad entre empleados dependientes y empresarios o dueños de sociedades profesionales, por

Como «inversión» deducible de la base imponible también se incluirían los montos invertidos en depósitos a plazo y otros instrumentos de renta fija. Habría que contabilizar estas inversiones financieras de acuerdo al número de días que duren y luego, al igual que en el caso de la venta de un activo fijo, adicionar a la base imponible los retiros o vencimientos de depósitos.

La inversión en acciones o en derechos de otras sociedades no debiera considerarse deducible, puesto que las rentas generadas por esa inversión tributarán sólo en la empresa de origen y será esta empresa la que deduzca como gasto las inversiones financiadas con los recursos proveídos por la entidad inversionista.

La inversión en mayores inventarios sólo sería considerada como gasto cuando los bienes allí acumulados sean vendidos. La inversión en cuentas por cobrar, en cambio, no sería deducida del todo.

La aplicación de este estímulo sería relativamente sencilla pero implicaría una menor recaudación bastante importante, sobre todo los primeros años.

Dentro de este esquema, el pago de intereses no debiera ser considerado gasto necesario para generar la renta. La verdad es que los intereses no tienen porque deducirse de la base imponible. Ello rompe la neutralidad tributaria, puesto que privilegia el financiamiento vía deuda en vez de capital.

Si suponemos que las deudas bancarias de empresas son US\$ 15.000 millones, según datos de la Superintendencia de Bancos, y si agregamos bonos vigentes por US\$ 1.500 millones y deudas externas por US\$ 3.000 millones, este aumento en la base imponible del impuesto a las utilidades recaudaría alrededor de 650 millones de dólares adicionales. Esta mayor recaudación podría compensar el efecto del estímulo a la inversión mencionado más arriba.

De este modo, el impuesto a las empresas sería más neutral y se transformaría en un instrumento tendiente a generar un mayor crecimiento económico.

4. COMENTARIOS FINALES

En resumen, nos hemos planteado aquí la necesidad de establecer un impuesto a la renta que propenda a impulsar en mayor medida el desarrollo económico y la movilidad social. Impuestos muy progresivos constituyen un obstáculo para el crecimiento económico y para el ascenso de los sectores medios y pobres del país.

Nuestra proposición consiste en establecer un impuesto personal simple y de amplia base imponible. Este impuesto tendría dos tramos: uno exento, que dejaría libre de impuestos a más personas que el tramo exento vigente y

cuanto los primeros no podrían directamente deducir de su base imponible las inversiones en activos fijos. Ahora bien, esa inequidad no sería tan significativa si la máxima tasa de impuestos personales fuera de 20%.

uno gravado con una tasa pareja de 20%, la que sería igual a la que grave las utilidades de las empresas. Esta nueva estructura tributaria no alteraría significativamente la recaudación tributaria.

Existen formas alternativas de diseñar la escala de tasas de un impuesto simple. Por ejemplo, se podría establecer un impuesto parejo de 13% que afectara tanto los ingresos de las empresas como de las personas, sin aumentar el tramo exento de impuestos personales. Esta estructura permitiría, sin alterar significativamente la recaudación, obtener los beneficios de un impuesto simple con tasas menores de impuestos y, por lo mismo, con menores incentivos al ocio.

Sin embargo los contribuyentes del primer tramo —entre 10 y 30 UTM— y algunos del segundo tramo —entre 30 y 50— verían incrementadas sus tasas marginales de impuestos. En la medida de que éstos progresaran económicamente, enfrentarían tasas de impuestos medias y marginales inferiores a las que hubiesen pagado con la escala vigente. Por esa razón nos hemos inclinado por aumentar el tramo exento y elevar la tasa pareja a 20%.

También se podría pensar en escalas de impuestos transitorias que suavizaran el paso desde el sistema actual a otro como el aquí propuesto. Estas escalas, obviamente, no solucionarían plenamente los problemas del sistema vigente. Rebajar las tasas de los impuestos personales y ampliar sus tramos sería una buena manera de avanzar en la dirección correcta y esa estructura transitoria podría contener, por ejemplo, un tramo afecto a un 5%, uno al 15% y otro al 25%, lo cual significaría menores recaudaciones para el Estado a menos que se compensaran con alzas en otros impuestos.

Muchos pensarán que se requiere de mucho coraje político para proponer una estructura de impuestos como la que aquí se ha planteado. No hay duda de ello; alterar los impuestos personales y el impuesto a las utilidades de las empresas pasa por derribar un ídolo: la eficacia de la actual estructura de impuestos para redistribuir ingresos.

Pero la tarea de los técnicos está en cuestionar los consensos vigentes e intentar transmitir a la opinión pública los argumentos que justifican las reformas que se juzgan necesarias. Si esta proposición parece difícil de materializar políticamente es porque no hemos tenido una discusión suficientemente profunda sobre los impuestos personales. Hong Kong tiene una tasa de impuestos personales pareja de 15%, y si de éxito económico se trata, bien vale estudiar ese caso.

Naturalmente que las proposiciones levemente descritas deben ser analizadas con mayor profundidad, estudiando con cuidado cómo tratar las distintas situaciones contenidas en la ley de la renta. Sin embargo, la reestructuración del impuesto a la renta puede ser tan beneficiosa social y económicamente para Chile que es necesario abordar este tema cuanto antes. ●

CAPITULO TRES

CHILE EN EL MUNDO COMERCIAL PARA CHILE

BONNIEE BACHETTI DE LA F. Ingeniero Comercial, U. de Chile, M.A. y Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago, Profesora Titular de la F. Universidad Católica de Chile.

HELPE LARSEN E. Ingeniero Comercial, F. Universidad Católica de Chile, Ph. D. en Economía, Harvard University, Profesora del Instituto de Economía, FOC, Consejo Económico.

E L OPCIÓN DE INTEGRACIÓN COMERCIAL

El modelo exportador es la única alternativa viable para el desarrollo económico sostenido de Chile, y así lo han reconocido las autoridades del nuevo Gobierno.¹ De hecho, las exportaciones han sido el motor principal del crecimiento de nuestro país durante los últimos diez años. El éxito de la estrategia exportadora de Chile en la última década ha estado relacionado íntimamente con la integración cada vez mayor de la economía chilena con el resto del mundo. Pero queda bastante por avanzar. El desafío pendiente para Chile es, por tanto, seguir profundizando su integración con la economía mundial. Esto se puede efectuar en dos frentes paralelos, en el movimiento internacional de capitales y en el flujo de bienes y servicios.²

La integración comercial puede tomar diversas formas. En un proceso de inserción unilateral, un país elimina los obstáculos al comercio sin reci-

¹ Agradecemos las valiosas sugerencias de Raúl Labán, Patricia Moller y Ricardo Vialto.

² Las declaraciones del Presidente Frei y del ministro Arellano en las primeras horas de su gestión, reunidas en la exposición del Ministerio de Hacienda el 29 de agosto pasado, son decisivas al respecto.

³ La profundización de la apertura económica chilena se analiza en F. Larrah y F. Marzulli en este volumen.

CHILE EN EL
MUNDO

DOMINIQUE HACHETTE DE LA F.,
FELIPE LARRAIN B.*

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

FELIPE LARRAIN B. Ingeniero Comercial, P. Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard University. Profesor del Instituto de Economía, PUC. Consultor Internacional.

UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN COMERCIAL PARA CHILE

1. OPCIONES DE INTEGRACION COMERCIAL

El modelo exportador es la única alternativa viable para el desarrollo económico sostenido de Chile, y así lo han reconocido las autoridades del nuevo Gobierno.¹ De hecho, las exportaciones han sido el motor principal del crecimiento de nuestro país durante los últimos diez años. El éxito de la estrategia exportadora de Chile en la última década ha estado relacionado íntimamente con la integración cada vez mayor de la economía chilena con el resto del mundo. Pero queda bastante por avanzar. El desafío pendiente para Chile es, por tanto, seguir profundizando su integración con la economía mundial. Esto se puede efectuar en dos áreas paralelas: en el movimiento internacional de capitales y en el flujo de bienes y servicios.²

La integración comercial puede tomar diversas formas. En un proceso de inserción unilateral, un país elimina los obstáculos al comercio sin reci-

* Agradecemos los valiosos comentarios de Raúl Labán, Patricio Meller y Ricardo Vicuña.

¹ Las declaraciones del Presidente Frei y del ministro Aninat en los primeros meses de su gestión, reafirmadas en la exposición del Ministro de Hacienda el 29 de agosto pasado, son clarísimas al respecto.

² La profundización de la apertura financiera chilena se analiza en F. Larraín y F. Morandé en este volumen.

proxidad. En un esquema bilateral (plurilateral), dos países o un número limitado de países negocian para rebajar mutuamente los obstáculos a su comercio, con o sin definición de política comercial común hacia el resto del mundo. En ese esquema caben desde un Acuerdo de Preferencias Arancelarias, en un extremo, hasta un Mercado Común, pasando por Acuerdos de Libre Comercio como soluciones intermedias. La integración multilateral, por su parte, busca la reducción de barreras comerciales entre un gran número de países, y todos realizan concesiones. Esta última se ha efectuado por décadas en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que a partir del 1 de enero de 1995 tomará el nombre de Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las estrategias de integración comercial pueden ser complementarias, y los beneficios que aporta cada cual —en forma separada y en su interrelación con las demás— pueden superar los costos que resultan de ellas. En este caso, son claramente bienvenidas.³ La historia de la inserción comercial chilena y la experiencia acumulada por distintos países pueden ayudar a entender la importancia relativa de las distintas estrategias.

Chile llevó a cabo una fructífera profundización de sus relaciones económicas internacionales mediante la liberalización comercial unilateral entre 1973 y fines de los ochenta. Sin embargo, el gobierno del presidente Patrio Aylwin cambió el perfil de la estrategia y privilegió los acuerdos de carácter bilateral con países del continente americano. Esta estrategia se ha reafirmado en la administración del Presidente Eduardo Frei.

Es conveniente recalcar que el objetivo de la apertura es aumentar el potencial de bienestar de los consumidores chilenos. Por ello, la estrategia debe no sólo ser eficiente a nivel de cada decisión, como la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con un país dado, sino también debe serlo en el agregado. Es decir, debe asegurarse que las opciones de hoy no produzcan efectos negativos sobre decisiones o convenios previos, o que al menos los beneficios netos de las opciones presentes compensen las eventuales externalidades negativas que ellas produzcan en los acuerdos anteriores.

Además, la búsqueda del beneficio para los consumidores difiere de la defensa de los intereses de un sector productivo particular. De hecho, debe esperarse que cualquiera sea el tipo escogido de mayor integración, algunos productores pierdan y otros ganen, aunque en términos netos se espera que los consumidores se beneficien y que el país gane. En estas circunstancias, junto con la mayor apertura comercial, debe facilitarse el ajuste de los sectores eventualmente perjudicados por ella, pero la respuesta no es frenar la integración.

Frente a esta realidad, y enfrentando hoy el comienzo de un nuevo gobierno, cabe hacerse una serie de preguntas: ¿Debe seguirse una estrategia selectiva a futuro? Y de ser así, ¿Qué socios escoger y bajo qué criterios? ¿Qué

³ No siempre lo ha sido. El Pacto Andino, por ejemplo, fue claramente perjudicial para Chile.

beneficios y costos producirán los eventuales acuerdos bilaterales? ¿Qué acciones complementarias a estos acuerdos deberían tomarse tanto en lo interno como en lo externo? ¿Existe una segunda fase exportadora que pudiera cambiar la composición de nuestras exportaciones? Estas son algunas de las interrogantes que se analizarán en este trabajo.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL CHILENA DESDE MEDIADOS DE LOS '70

Desde 1973, Chile ha realizado un cambio profundo en su estrategia de desarrollo. Entre muchas otras medidas estructurales, se liberalizó casi completamente el comercio.

La liberalización del comercio bajo el gobierno militar

Los objetivos principales de la política comercial emprendida por el gobierno militar fueron:

- dinamizar la economía mediante el aumento de la competencia y del tamaño de los mercados, la absorción tecnológica, el aprovechamiento más pleno de las economías de escala, la asignación más eficiente de recursos (basada en las ventajas comparativas) y la atracción de inversión extranjera (DL600);
- controlar eficientemente los monopolios insertados en varios sectores productivos nacionales, y que habían surgido como consecuencia de la protección y el pequeño tamaño del mercado interno;
- aprovechar en forma más plena los factores productivos relativamente más abundantes en nuestro país: trabajo y recursos naturales.

La apertura comercial que realizó el gobierno militar a partir de 1974 constó de una serie de medidas:

- establecer un arancel parejo, que se redujo hasta un mínimo de 10% en 1979, luego subió a 35% en 1984, bajó a 15% en 1985, manteniéndose así hasta fines de la década;
- eliminar las barreras no arancelarias y las exenciones;
- implementar un impuesto al valor agregado no discriminatorio según el origen de los bienes;
- agilizar el mecanismo de *draw back* (iniciado por el gobierno del Presidente Frei) y establecer un sistema de reintegro simplificado para las exportaciones menores;
- respetar el marco ALALC-ALADI, a pesar de su interés limitado;

- dejar el Pacto Andino, cuyo Acuerdo de Cartagena contradecía flagrantemente los objetivos perseguidos por la política chilena;
- participar en el fortalecimiento del multilateralismo comercial a través de las negociaciones del GATT.

Se conservaron algunas excepciones al régimen general, en el sector automotriz y en la agricultura. En esta última, se establecieron desde 1983 bandas de precios sobre el trigo, el azúcar y las oleaginosas, con el propósito de suavizar los movimientos de precios internacionales para los productores locales.

También fueron contempladas sobretasas arancelarias eventuales por dumping extranjero o por exportaciones subsidiadas de otros países. En general, las autoridades han sido parcas en su otorgamiento. La institucionalidad anti-dumping y el tratamiento de subsidios y precios de referencia en Chile han sido fundamentalmente consecuentes con las normas del GATT.

Por otra parte, se establecieron o reforzaron algunas barreras no arancelarias basadas en controles zoo-fitosanitarios para defender el patrimonio «ambiental» que ha acumulado el país, las que afectan especialmente al ganado en pie y la fruta, aunque se aplican a todos los productos agrícolas.

Los principios que han dirigido la política comercial chilena desde 1974 son consecuentes con los del GATT, e incluyen la no discriminación por proveniencia (multilateralismo), la cláusula de la nación más favorecida; la eliminación de las barreras no arancelarias; la ausencia de subsidios a las exportaciones y un alto grado de apertura comercial.

Profundizando la integración comercial en los noventa

Desde 1990 el Gobierno democrático renovó el compromiso hacia la globalización del comercio a través de varias acciones:

- reduciendo unilateralmente el arancel a 11%;
- participando activamente en las negociaciones multilaterales dentro del marco de la Ronda Uruguay;
- manteniendo una política anti-dumping controlada;
- negociando acuerdos bilaterales de libre comercio con países de América Latina, y trabajando en pos de lograr un acuerdo similar con Estados Unidos o con el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta).

Aún es temprano para evaluar la política comercial del Gobierno del Presidente Eduardo Frei, asumido en marzo de 1994. Sin embargo, ya ha podido captarse una continuidad básica con las políticas de acuerdos comerciales selectivos. La negociación de un acuerdo de libre comercio con América

del Norte, ya sea en forma bilateral o integrándose al Nafta, sigue siendo una prioridad central. Sin embargo, el elemento más novedoso de la política comercial del Gobierno actual ha sido su acercamiento al Mercosur, como se discute más adelante.

Las políticas comerciales seguidas luego del retorno a la democracia han buscado profundizar la integración comercial de Chile con el exterior, camino que debe continuar e intensificarse.

Resultados de la estrategia comercial

La estrategia comercial chilena ha probado ser muy exitosa y resultó, además, muy favorable a la solución del problema de deuda externa. Nuestro comercio exterior se ha diversificado fuertemente, tanto en términos de la composición de las exportaciones como de nuestros socios comerciales. Hoy somos menos dependientes de productos y mercados específicos. Los envíos de cobre, que a principios de los setenta llegaron a representar alrededor del 80 por ciento de nuestras exportaciones, hoy han reducido su participación a menos del 40 por ciento del total. Y esto ha ocurrido a pesar del aumento de producción proveniente de las nuevas minas privadas, casi todas ellas financiadas desde el exterior. El número de productos exportados se ha más que triplicado. Además, hoy Chile exporta un valor similar en bienes manufacturados y los productos agro-silvícolas y pesqueros juntos.

En cuanto a socios comerciales, en los últimos años el mayor crecimiento de nuestras exportaciones ha ocurrido en Asia y América Latina, que son hoy las regiones más dinámicas del mundo. El número de mercados externos se ha duplicado y el de empresas exportadoras se ha multiplicado por 15. La razón deuda externa a exportaciones, así como el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones, se redujo en un 50% entre el período 1982-85 y la actualidad.

El retiro del Pacto Andino en 1976 fue una buena decisión, dadas las restricciones que éste imponía sobre el comercio con el resto del mundo y sobre la inversión extranjera, incompatibles con el modelo de inserción global chileno. A pesar de las críticas que esto acarreó, el tiempo acabó validando ampliamente esa opción. El Pacto Andino languideció por muchos años y su supervivencia se basa hoy en las reformas liberalizadoras que sus socios están practicando. Y mientras el Pacto languidecía, Chile se insertaba crecientemente en los mercados mundiales.

Globalmente, el crecimiento de las exportaciones ha superado largamente el aumento del producto. En 1965, las exportaciones de bienes y servicios representaban menos del 12 por ciento del PIB. A principios de los noventa, esta proporción se había incrementado casi tres veces, llegando a cerca de un tercio del PIB. A través de este proceso, Chile se ha convertido en la economía más abierta de América Latina.

Los noventa: Cambio de énfasis en la estrategia comercial

Si bien la liberalización unilateral del comercio ha continuado en Chile durante los noventa, los acuerdos bilaterales tomaron un perfil mayor. Recientemente Chile firmó acuerdos de libre comercio (ALC) con varios países: en septiembre de 1991 se firmó uno con México, y durante 1993 se firmaron con Venezuela y Colombia.

También se han iniciado las conversaciones con EE.UU., encaminadas hacia un eventual ALC, ya sea bilateral con ese país, o mediante la incorporación de Chile al Nafta. Se ha establecido un Consejo Bilateral de Comercio e Inversión y se firmó un Acuerdo Marco con EE.UU. en 1990. Asimismo, se han realizado reuniones entre los respectivos grupos técnicos de ambos países, aunque las negociaciones propiamente tales aún no han comenzado. Esto ocurrirá luego de que el Congreso de Estados Unidos apruebe el pedido de «fast track» (o vía rápida) para negociar a solicitud del Ejecutivo. El Presidente Clinton hizo este pedido en junio de 1994 al Congreso, lo retiró en septiembre y se ha comprometido a presentarlo nuevamente a comienzos de 1995.

En junio de 1994 Chile propuso una forma de asociación al Mercosur, que busca constituir un acuerdo de libre comercio entre Chile y esa asociación en un plazo de 10 años. La proposición chilena es que esto ocurra a través de la firma de acuerdos bilaterales de desgravación con cada uno de los países miembros de Mercosur.

Ahora bien, ¿por qué se privilegia hoy una apertura bilateral (o regional) si la estrategia de integración unilateral con todo el mundo probó ser tan exitosa?

Hay varias razones que explican el cambio de política comercial:

- acrecentar el volumen y los beneficios derivados de comercio internacional, al tener acceso a nuevos mercados;
- aumentar la fuerza negociadora de Chile —y de América— en el marco multilateral del GATT;
- minimizar la probabilidad de quedar solo, fuera de los bloques regionales, en la medida en que éstos se desarrollen.

Esto último obedece a la percepción, por parte de algunos, de que el mundo camina hacia la formación de tres grandes bloques comerciales.⁴ En torno a la Unión Europea, sucesora de la Comunidad Económica Europea, ronda el temor de que ese continente se convierta en la «fortaleza Europa», pues ¿reducirá Europa sus barreras comerciales internas como contraparte de un incremento de éstas hacia fuera de la comunidad?

⁴ Esta percepción, sin embargo, no se ha concretado hasta hoy en una realidad tangible, al menos respecto de EE.UU. y Japón.

En parte como resultado de esta percepción, EE.UU. anunció la Iniciativa para las Américas en junio de 1990. La parte más importante —y más ambiciosa— se refiere la integración comercial de todo el continente.

Chile se ha visto influido por esta realidad mundial y regional. Sin embargo, no debe inducirse a una visión exagerada del «cambio de estrategia» chileno. Los acuerdos comerciales alcanzados hasta ahora no representan alteraciones significativas en las tendencias integradoras de la economía chilena a la mundial. De hecho, los aranceles aduaneros fueron reducidos unilateralmente desde el 15% al 11% en junio de 1991, reforzando los nexos comerciales entre Chile y el resto del mundo.

3. EL GATT Y LA LIBERALIZACION GLOBAL DEL COMERCIO

Quienes critican los acuerdos de libre comercio argumentan que estos mecanismos selectivos no son lo más deseable, ya que el óptimo es el libre comercio global. Y tienen razón. Ciertamente, el libre comercio a nivel mundial es la mejor fórmula, y eso llevaría a privilegiar los acuerdos multilaterales. El mejor marco sería entonces el Acuerdo General de Tarifas y Comercio, el GATT, pero éste ha tenido importantes limitaciones que han dificultado el progreso de las negociaciones, como se vio en la Ronda Uruguay. En este sentido, las principales limitaciones del GATT son:

- El problema del polizón o «free rider». De acuerdo a la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), un país puede beneficiarse de la liberalización de otros mercados sin tener que reducir sus propias barreras comerciales. Así, nadie quiere dar el primer paso en la reducción de trabas al comercio. (La discusión entre Europa y Estados Unidos en el marco de la Ronda Uruguay fue ilustrativa al respecto).
- La decisión por consenso dentro del GATT, que frena el avance de los cambios deseables. Un analista dijo que el GATT avanza como un convoy, es decir, a la velocidad del más lento de sus carros (también llamado fenómeno del «footdragger»).
- Las numerosas excepciones a las normas generales de liberalización y de control, que en el presente cubren sectores tan importantes como los rubros textiles y agrícolas, y el comercio de servicios, normas anti-dumping, resolución de disputas, compras gubernamentales y subsidios. Las negociaciones multilaterales intentan justamente liberalizar el comercio internacional en estas áreas. Parte del atractivo de los acuerdos bilaterales es la posibilidad de superar —aunque en forma limitada— estos problemas.
- Además, es bien poca la influencia que un país como Chile puede tener —por sí solo— para hacer avanzar las negociaciones del GATT.

Esto estimula la formación de bloques o regiones con mayor poder de negociación.⁵

La conclusión, sin embargo, no es que haya que abandonar el GATT y dedicarse exclusivamente a los pactos bilaterales. A pesar de sus limitaciones, el GATT ha tenido enormes éxitos en estimular el comercio mundial en sucesivas rondas de negociaciones durante varias décadas, y el comercio ha crecido sistemáticamente más que el ingreso mundial. Además, después de muchos sobresaltos, las negociaciones de la Ronda Uruguay alcanzaron resultados moderadamente positivos, aunque de alcance menor a las aspiraciones de muchos actores, en particular los de América Latina.

A consecuencia de la Ronda Uruguay, las naciones desarrolladas se han comprometido a convertir sus barreras no arancelarias en tarifas de importación y a reducir éstas en un 36% en un plazo de 6 años. Se estima que la plena aplicación de los acuerdos de la RU aumentará el ingreso mundial en unos US\$ 280.000 millones (de los cuales unos \$ 80.000 millones corresponden a ganancias de los países en desarrollo), y que el comercio mundial se incrementará en unos \$ 750.000 millones (Fondo Monetario Internacional, 1993).

Por otra parte, el regionalismo que podría nacer de múltiples acuerdos selectivos —la Unión Europea, por ejemplo— adolece también de serios defectos. Entre ellos:

- puede incentivar mayor protección y menor preocupación por el multilateralismo, que sigue siendo la mejor alternativa;
- la optimalidad de acuerdos «impuestos» por países más fuertes en casos de ALCs es discutible desde el punto de vista del país menor;
- las concesiones otorgadas en ALCs pueden distorsionar los resultados de las negociaciones multilaterales;
- el regionalismo no genera necesariamente obligaciones más fuertes que las del GATT.

La política comercial chilena debe apoyar en forma entusiasta la liberalización multilateral del comercio internacional, que es un necesario complemento de la política unilateral de liberalización seguida durante ya dos décadas. En segundo lugar, debe considerar que el multilateralismo es la alternativa óptima, no sólo para Chile sino para todos los países del mundo. Claramente, todos ganarían más mediante la liberalización comercial multilateral que con la participación en bloques regionales. Y todos perderían mucho con las guerras proteccionistas que pudieran declarar las regiones.

⁵ La formación de bloques puede, sin embargo, frenar también la liberalización multilateral deseada. Para una discusión de los beneficios y costos de los bloques, véase Hachette (1993).

Consecuente con lo anterior, Chile debe seguir participando activamente en las rondas de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT; debe seguir presionando por la rebaja de subsidios agrícolas de los países industrializados, y trabajar para que se reduzcan las trabas al comercio de productos textiles. Durante la RU, Chile disminuyó su arancel consolidado máximo en el GATT de 35 a 25% y debería implementar rebajas adicionales en el futuro cercano. Antes de 1986, nuestro país ya había firmado los Códigos de Subsidios, Licencias de Importaciones y Estándares. En un futuro próximo debería firmar también los Códigos Anti-Dumping, de Valor Aduanero y de Compras de Gobierno.

4. HACIA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACION SELECTIVA

Antes de analizar criterios de integración comercial, resulta conveniente mirar los números de nuestro comercio exterior y del tamaño de Chile en el escenario global. Como muestra el Cuadro 1, nuestras exportaciones están fuertemente diversificadas en las distintas regiones y bloques comerciales del mundo. Del total de exportaciones chilenas, el Nafta recibe el 20%; la Unión Europea el 25%; Asia-Pacífico el 30%, y América Latina el 18%, incluyendo al Mercosur con el 12%.⁶ Durante los últimos años, Asia y América Latina han sido las regiones de mayor crecimiento para nuestra oferta exportable. El origen de nuestras importaciones también está fuertemente diversificado, tal como lo presenta el Cuadro 1. Cabe destacar, sin embargo, que Chile tiene altos superávits comerciales con Europa y Asia-Pacífico, y déficit con el Nafta y América Latina.

Conviene también tomar en cuenta el tamaño de las principales regiones y países en la economía mundial. Como nos muestra el Cuadro 2, Nafta es la mayor región económica del mundo, con un 29,2% del producto mundial, seguida de cerca por la Unión Europea (28,9%) y luego por Asia-Pacífico. América del Sur representa el 3,5% del producto mundial y el Mercosur el 2,6%. Entre 1980 y 1992, la región con mayor crecimiento ha sido Asia, con un 4,7% de promedio anual, cifra que casi dobla la expansión del Nafta y de la Unión Europea, de 2,6% y 2,5%, respectivamente.

En términos de las exportaciones mundiales, la región con mayor peso es la Unión Europea, que concentra más del 40% del total. La siguen Asia-Pacífico, con el 23% de las exportaciones mundiales; el Nafta, con el 16%, y América del Sur, con el 2,5%, como se muestra en el Cuadro 3. Es necesario destacar, sin embargo, que gran parte de las exportaciones europeas corresponden al comercio desarrollado dentro de su propia región. Por otra parte, las

⁶ Corresponde a las cifras de 1993.

CUADRO 1
EL COMERCIO EXTERIOR CHILENO

	EXPORTACIONES POR DESTINO		IMPORTACIONES POR ORIGEN		
	Millones de US\$	% del Total	Millones de US\$	% del Total	
Nafta	1.847,1	19,6	Nafta	2.890,2	26,8
EE.UU.	1.655,2	17,6	EE.UU.	2.477,4	23,0
México	130,8	1,4	México	209,7	1,9
Canadá	61,1	0,6	Canadá	203,1	1,9
Unión Europea	2.396,0	25,4	Unión Europea	2.064,9	19,2
Reino Unido	554,4	5,9	Alemania	619,6	5,8
Alemania	486,5	5,2	Francia	345,6	3,2
Francia	373,7	4,0	Italia	333,5	3,1
Asia-Pacífico	2.802,1	29,8	Asia-Pacífico	1.987,9	18,5
Japón	1.502,3	16,0	Japón	882,6	8,2
Corea	413,4	4,4	Corea	343,2	3,2
Taiwán	407,7	4,3	China	212,5	2,0
China	183,5	1,9	Taiwán	185,4	1,7
América Latina	1.656,0	17,6	América Latina	2.215,7	20,6
Mercosur	1.089,2	11,6	Mercosur	1.761,0	16,3
Argentina	588,9	6,3	Brasil	1.060,2	9,8
Brasil	407,1	4,3	Argentina	580,9	5,4
Pacto Andino	566,8	6,0	Pacto Andino	454,7	4,2
Resto	715,0	7,6	Resto	1.612,7	15,0
TOTAL	9.416,2	100,0	TOTAL	10.771,4	100,0

Fuente: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, mayo 1994.

CUADRO 2**PARTICIPACION REGIONAL EN EL PRODUCTO Y POBLACION MUNDIAL**

Regiones y Países	Población (millones de personas)	Producto Interno Bruto (US\$ millones, 1992)	Porcentaje del PIB Mundial	Tasa de crecimiento del PIB 1980 - 1992 (promedio anual)
Nafta	368	6.742	29,2	2,6
Canadá	27	493	2,1	2,8
Estados Unidos	255	5.920	27,7	2,7
México	85	329	1,4	1,5
Unión Europea	347	6.662	28,9	2,5
Alemania	81	1.789	7,8	2,6
Francia	57	1.319	5,7	2,2
Reino Unido	58	903	3,9	2,7
Asia Pacífico	3.021	5.695	24,7	4,7
Japón	125	3.670	15,9	4,1
Corea	44	296	1,3	9,4
Hong-Kong	6	77	0,3	6,7
Singapur	2	46	0,2	6,7
China	1.162	506	2,2	9,1
India	884	214	0,9	5,2
América del Sur	303	798	3,5	1,8
Mercosur	195	607	2,6	1,5
Pacto Andino	95	149	0,6	2,1
Chile	14	41	0,2	4,8
TOTAL	5.438	23.060	100,0	3,0

Fuente: World Development Report, Banco Mundial, 1994

CUADRO 3

PARTICIPACION REGIONAL EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

Regiones y Países	Valor (US\$ millones, 1992)	Porcentaje en Exportaciones Mundiales	Tasa de Crecimiento 1980-1992 (promedio anual)	Razón Exportaciones a PIB
Nafta	579.749	16,2	4,2	8,6
Canadá	131.771	3,7	5,9	26,7
Estados Unidos	420.812	11,8	3,8	7,1
México	27.166	0,8	1,6	8,3
Unión Europea	1.453.672	40,7	5,0	21,8
Alemania	429.754	12,0	4,6	24,0
Francia	231.452	6,5	5,2	17,5
Reino Unido	190.481	5,3	3,5	21,1
Asia Pacífico	823.896	23,0	7,8	14,5
Japón	339.492	9,5	4,6	9,2
Corea	76.394	2,1	11,9	25,8
Hong-Kong	30.251	0,8	5,0	38,9
Singapur	63.386	1,8	9,9	137,7
China	84.940	2,4	11,9	16,8
India	19.795	0,6	5,9	9,2
América del Sur	88.399	2,5	4,5	11,1
Mercosur	50.468	1,4	4,3	8,3
Pacto Andino	28.285	0,8	4,4	18,9
Chile	9.646	0,3	5,5	23,4
TOTAL	3.575.198	100,0	4,9	15,5

Fuente: World Development Report, Banco Mundial, 1994

exportaciones representan proporciones muy distintas del producto en las distintas regiones. Medidas en conjunto, las exportaciones son más importantes en la Unión Europea, donde representan un 22% del PIB, seguida por Asia-Pacífico (15%), América del Sur (11%) y el Nafta (8%).

Las cifras anteriores dan una idea sobre el comercio exterior chileno con cada una de las principales agrupaciones comerciales y regiones del mundo, así como del tamaño de éstas. Ellas constituyen un punto de partida en el diseño de una estrategia de integración comercial para Chile. Esta debe considerar costos y beneficios, pues sólo bajo ciertas condiciones un acuerdo de libre comercio (ALC) resulta provechoso desde el punto de vista económico.

Un ALC tiene varios efectos. Al eliminarse las trabas al comercio con el socio, Chile se desplazaría hacia fuentes más baratas que la producción local (efecto *creación de comercio*). Ello permite una mayor especialización en base a las ventajas comparativas, redundando en un mayor bienestar. Pero el ALC también incentiva la importación de bienes desde el socio como consecuencia del tratamiento comercial más favorable que lo beneficia, aunque ésta sea una fuente más cara que otros posibles proveedores (efecto *desviación de comercio*), lo cual redundaría en una disminución del bienestar en el país. Además, ciertas exportaciones chilenas pueden beneficiarse en el mercado del socio, porque ellas son protegidas de la competencia del resto del mundo por las barreras comerciales que el socio mantiene con el exterior.

Otros beneficios potenciales de un ALC es un mejor aprovechamiento de economías de escala (al tener acceso expedito a un mercado ampliado), la atracción de más inversión extranjera (por el mismo motivo), la difusión tecnológica (complementaria a la inversión) y la posibilidad de influir sobre los términos de intercambio. Sin embargo, estos efectos difícilmente son cuantificables.

Todo ALC, además, plantea problemas institucionales y administrativos, como la necesidad de reglas de origen, normas anti-dumping y cláusulas de salvaguardia, mecanismos para zanjar disputas, marcos para el tratamiento de la inversión y otros. Lo anterior trae consigo burocracia, cuya extensión debe minimizarse. Finalmente, los beneficios de un ALC se reducirán con el grado de inestabilidad macroeconómica del o los socios.

Por lo tanto, una estrategia de integración comercial bilateral (o regional) deberá ser necesariamente *selectiva*. Hay que concentrarse en unos pocos países o grupos de países. Esto responde a que no todos los socios potenciales son atractivos bajo los criterios establecidos en el párrafo anterior. Además, hay una consideración muy práctica: no existen recursos humanos para enfrentar muchos acuerdos selectivos a la vez. Y, por otra parte, la coordinación en las negociaciones se hace cada vez más difícil en la medida que aumentan los frentes de negociación. Finalmente, se debe integrar más activamente al proceso a quien será el protagonista principal de los acuerdos: el sector privado.

5. ¿COMO ESCOGER LOS SOCIOS?

Es muy difícil establecer de manera científica y precisa un ranking de socios potenciales. Aquí se intentará hacer una primera aproximación, utilizando dos metodologías desarrolladas independientemente por los autores. Estas consisten en generar rankings basados en criterios muy específicos y después combinar cualitativamente los resultados obtenidos para obtener un ranking global. En la medida en que el resultado final sea menos sensible al criterio cualitativo utilizado, éste podrá ser considerado como más seguro. Sin embargo, el ranking nunca será perfecto y constituirá sólo un indicador razonable.

Los socios deben ser escogidos en base a criterios consecuentes con la definición de costos y beneficios presentada antes. Por ello se considerarán, en primer lugar, criterios de asignación de recursos y, en segundo lugar, de inestabilidad macroeconómica. Además, el grado de inestabilidad macroeconómica en relación a la de Chile deberá tener una ponderación importante en la selección.

El análisis que sigue considera fundamentalmente socios potenciales del continente americano, porque si bien existen otros muy atractivos en Europa y Asia, las opciones más claras para nuestro país están en América. Concretamente, las agrupaciones comerciales más posibles para que Chile se asocie son el Nafta y el Mercosur.⁷

Criterios de asignación de recursos⁸

Los indicadores de asignación de recursos escogidos para estimar costos y beneficios de un ALC son pocos: el tamaño del mercado y el grado de apertura del socio; el grado de complementariedad de su economía con la de Chile; la composición del comercio entre los dos, y el grado de competitividad de la economía del socio con el resto del mundo.

Tamaño de mercado

El tamaño de mercado es, sin duda, una de las consideraciones más importantes en la selección del socio, y vale la pena detenerse en él. Tal como muestran los Cuadros 1 y 4, Estados Unidos es, por mucho, el socio más atractivo desde este punto de vista. Un acuerdo con este país o con el Nafta nos daría acceso a la mayor economía del mundo, considerando que EE. UU. representa unas 145 veces el tamaño de la economía chilena y el Nafta, 165

⁷ Canadá, un socio potencialmente atractivo para Chile, no se considera explícitamente en el análisis por falta de información para algunos de los indicadores utilizados.

⁸ Para mayor detalle, véanse Tokman (1993) y Larraín y Assael (1992).

veces. Brasil equivale a más de 13 veces el mercado chileno y sigue en el ranking americano a Estados Unidos. México, por su parte, es un mercado bastante amplio, 9 veces el chileno, y es seguido por Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Uruguay.

Razones similares a las esgrimidas en pro de Estados Unidos pueden aducirse en favor de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y con Japón, que son mercados amplios y más proteccionistas que el norteamericano. Sin embargo, Chile ha avanzado muy poco todavía. A pesar de su mayor dificultad, no debería dejarse de lado a Europa y Asia —que concentran el 25 y 30% de nuestras exportaciones, respectivamente— como objetivo de nuestros acuerdos comerciales.

Puede decirse que es excesivamente ambicioso para un país pequeño como el nuestro lograr un ALC con la Unión Europea y EE.UU., por ejemplo. Pero existe un precedente: Israel ya lo logró hace algunos años. Y si Chile es un ejemplo económico para el mundo en desarrollo, bien puede aspirar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (o Nafta) y la Unión Europea. Japón, sin embargo, se percibe mucho más difícil, pues nunca ha firmado un ALC.

Patrón de comercio

Un ALC resultará potencialmente más creador que desviador de comercio en tanto mayor sea el comercio existente entre los futuros socios. Mientras más significativas sean las importaciones que Chile realiza desde el país con el cual se integrará, mayores serán las ganancias de creación de comercio. Utilizando la participación de las importaciones provenientes de cada país en las importaciones totales realizadas por Chile, el ranking descendente de socios potenciales es: Estados Unidos, Brasil, Argentina, México, Venezuela, Colombia, Perú y Uruguay (Cuadro 4).

Grado de apertura

Mientras más abierta sea la economía del socio más parecidas son sus condiciones de precios a las mundiales y, por lo tanto, menor es la probabilidad de que los productores y consumidores chilenos paguen un precio más alto que los del resto del mundo, una vez que se haya firmado un ALC con ese país. Es decir, menor será la probabilidad de desviación de comercio. Pero también, mientras más abierta sea la economía del socio, menor es la ganancia por creación de comercio y exportaciones potenciales. En este sentido, el ranking establecido por un indicador de apertura escogido según el primer punto de vista puede revertirse desde esta óptica. Por ello, no se tomará en cuenta ningún indicador de apertura en la determinación del ranking final.

Sin embargo, el análisis anterior invita a una reflexión sobre el grado de apertura de Chile. Mientras más abierta sea la economía chilena (menores

CUADRO 4
ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS PARA SOCIOS POTENCIALES

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	EE. UU.	México	Perú	Venezuela
Tamaño de Mercado								
PIB (miles de millones de US\$, 1992)	228,8	360,4	48,6	41,2	5.920,2	329,0	22,1	61,1
PIB país/PIB Chile	5,6	8,7	1,2	1,0	143,7	8,0	0,5	1,5
Patrón de Comercio								
Importaciones chilenas provenientes del país/importaciones chilena totales (% , 1992)	6,6	10,3	1,1	-	20,5	1,8	0,7	1,4
Indice de Apertura								
Importaciones/PIB (1992)	6,5	6,4	13,8	23,0	9,3	14,6	16,4	20,0
Costos de Transporte								
US\$/ton. métrica	19	37	70	-	97	23	58	70

Nota: Los indicadores de Estructura de Importaciones y de Competitividad no se presentan en este Cuadro por ser multivariantes. Se detallan en Tokman (1993).

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 y Tokman (1993).

sus barreras con el resto del mundo), menor será la pérdida por desviación de comercio de un ALC. Así, también desde el punto de vista de firmar ALCs, es recomendable que Chile siga reduciendo su arancel de importación. A modo de ilustración, el Cuadro 4 muestra la relación (importaciones/PIB) como indicador de apertura, donde se observa claramente que Chile es el país más abierto entre los considerados.

Estructura de importaciones

La integración con países que importan los mismos bienes que Chile desde terceros países provocará poca desviación de comercio porque se seguirán importando estos bienes desde el resto del mundo. La comparación de las composiciones de importaciones totales de los socios potenciales permite establecer un ranking de mayor a menor grado de similitud con Chile en la estructura de importaciones. El orden aquí es Estados Unidos, Uruguay, Argentina, México, Venezuela, Perú, Brasil y Colombia (Cuadro 5).

Costos de transporte

Mientras menores sean los costos de transporte con el socio potencial, mayores serán los beneficios potenciales de la integración con ese socio. La probabilidad de creación de comercio es mayor mientras menores sean los costos de transporte. El ranking resultante es de menor a mayor costo: Argentina, Uruguay, México, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela y Estados Unidos (Cuadro 4).

Competitividad

Mientras menor sea la competitividad internacional del socio, mayores serán los costos potenciales por desviación de comercio, aunque es difícil obtener un indicador simple de productividad. Una aproximación usada aquí es el indicador de calidad de mano de obra basado en el nivel de educación y salud de la fuerza de trabajo. De mayor a menor productividad aparecen: Estados Unidos, Venezuela, Argentina, México, Uruguay, Colombia, Brasil y finalmente Perú (Cuadro 5). Sin embargo, las subvaluaciones o sobrevaluaciones de algunas monedas pueden influir significativamente sobre los resultados.

A base de una combinación de los criterios anteriores, el ranking de socios potenciales en el continente americano (de mayor a menor preferencia) es Estados Unidos, seguido por Argentina, México y Brasil. Claramente, son socios menos potenciales Venezuela, Uruguay, Colombia y Perú, en ese orden aproximadamente (Cuadro 5). Estados Unidos no sólo encabeza el ranking final del Cuadro 5, sino que resulta primero en cada uno de los indicadores, excepto —lógicamente— en el de costo de transporte. Nótese,

CUADRO 5
RANKING DE LOS PRINCIPALES SOCIOS POTENCIALES

	Tamaño de Mercado	Patrón de Comercio	Estructura de Importaciones	Costos de Transporte	Competitividad	Índice Total	Ranking
Argentina	4	3	2	1	3	13	2
Brasil	2	2	6	3	6	19	4
Colombia	6	6	7	5	5	30	7
Estados Unidos	1	1	1	7	1	11	1
México	3	4	3	2	4	16	3
Perú	7	7	5	4	7	29	6
Venezuela	5	5	4	5	2	21	5

Fuente: Cuadro 4 y Tokman (1993).

además, que la diferencia entre los cuatro primeros países y el resto es muy significativa.⁹

Criterios de estabilidad macroeconómica

La inestabilidad macroeconómica se transmite rápidamente a la economía del país. Se transmite a la volatilidad del tipo de cambio real bilateral entre los socios, a la variabilidad de los precios (absolutos y relativos), a los ingresos fiscales, al grado de riesgo e incertidumbre en hacer comercio con el socio, es decir, a la actividad económica general. Este peligro es más agudo mientras más grande es el socio y mayor el grado de integración económica con él.

Incluyendo consideraciones de inestabilidad, el ranking se presenta en forma algo diferente, aunque EE.UU. se mantiene a la cabeza. El Cuadro 6 muestra indicadores de inestabilidad y un índice resumen calculado para el período 1985-1992 para el mismo grupo de países. Las variables consideradas fueron el tipo de cambio real, la tasa de inflación y la expansión de la masa monetaria. Tal como se muestra en el cuadro, Chile resultó ser el país más estable, en tanto que Argentina y Brasil fueron los más inestables. Ambos resultaron alrededor de 6 y 5 veces más inestables que Chile, pero esta situación ha cambiado recientemente. Argentina está viviendo su cuarto año de estabilidad macroeconómica y Brasil —que hasta hace muy poco estuvo al borde de la hiperinflación— ha implementado el Plan Real, con éxitos estabilizadores iniciales.

Sin embargo, Argentina ha estado dando también señales de otro tipo de inestabilidad: la reversibilidad de las reglas comerciales. Ejemplo de ello han sido las alteraciones de la tasa estadística y las restricciones a la importación de frutas chilenas. Ello no sólo produce sobresaltos a grupos exportadores específicos, sino también genera dudas respecto de la credibilidad de un convenio comercial firmado con ese país.

La estabilidad es una consideración crucial a la hora de escoger un socio. Esta es una buena razón para buscar acuerdos de libre comercio con aquellas economías que hayan conseguido estabilizar la inflación en niveles bajos, y que estén bien avanzadas en su proceso de ajuste estructural. De acuerdo al criterio de estabilidad, el ranking lo encabezan Colombia y Estados Unidos, seguidos de México, Venezuela, Perú, Brasil y Argentina.

⁹ El hecho de aparecer en el ranking, sin embargo, no asegura ganancias para Chile al establecer ALCs con dichos países.

CUADRO 6
INDICADORES DE ESTABILIDAD MACROECONOMICA

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	EE. UU.	México	Perú	Venezuela
TIPO DE CAMBIO REAL								
Coefficiente de variación (1985-92)	205	173	150	100	-	165	397	196
DEUDA EXTERNA								
Deuda/PGB (% , 1992)	28	32	39	48	9	35	51	60
Deuda/exportaciones (% , 1992)	443	325	182	151	86	276	491	233
POLITICA FISCAL								
Déficit Gobierno Central (% PIB) (Promedio 1980-1989)	5,3	4,9	2,6	-0,7	4	8,7	4	0,7
POLITICA MONETARIA								
Tasa de expansión promedio del dinero (1985-1992)	1.294	1.123	35	28	8	37	1.273	19
Coefficiente de variación	880	950	51	100	170	25	128	500
INFLACION								
Promedio anual (1985-1992)	925	845	26	19	4	58	1.585	35
Coefficiente de variación	680	293	52	100	105	336	629	241
INDICE RESUMEN DE INESTABILIDAD (Chile = 100)	588	472	84	100	137	175	385	279

Fuente: CEPAL, «Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1993»; Fondo Monetario Internacional, «Estadísticas Financieras Internacionales». Varios números; Larraín y Assael (1992).

CUADRO 7

UN RANKING GLOBAL DE (ALGUNOS) SOCIOS POTENCIALES

1°	Estados Unidos (NAFTA)
2°	México Argentina Brasil
3°	Colombia Venezuela Perú

Fuente: Cuadros 4, 5 y 6.

Hacia un ranking global

Para hacer un ordenamiento global de los socios potenciales americanos se requiere combinar los criterios de asignación de recursos y los de estabilidad. Ello ciertamente requiere un «tour de force», dada la forzosa subjetividad de las ponderaciones asignables a cada criterio y dado el tipo de resultados obtenidos, los que no se prestan fácilmente a agregación, sumas o restas.

Sin embargo, una combinación simple de ambos criterios indica, sin lugar a dudas, que Estados Unidos (Nafta) está a la cabeza del ordenamiento, y se distancia significativamente del resto de los países, especialmente si se le da mayor ponderación a la estabilidad macroeconómica. Después viene un grupo compuesto por tres naciones: México, Argentina y Brasil, cuyo orden relativo se hace difícil, pues el ordenamiento que resulta de la aplicación de un criterio es revertido por el que resulta según otro (Cuadro 7). Sin embargo, si se otorga mayor ponderación a la estabilidad macroeconómica, el orden sería México, Argentina y Brasil, tomando en cuenta la evolución reciente de sus economías. Luego siguen Colombia, Venezuela y Perú.

Es importante hacer notar que el ordenamiento según estabilidad macroeconómica contenido en el Cuadro 6 está basado en el historial de los países respectivos hasta 1990 o 1992. Desde entonces, Argentina, México y Perú han mejorado sustancialmente su récord macroeconómico; Brasil también, pero sólo en los últimos meses. Tomando en cuenta su evolución más reciente, la ubicación de los primeros tres países dentro del ordenamiento debería mejorar (Cuadro 7). Sin embargo, ello no tiene importancia en los casos de Argentina y México que quedan mejor ubicados dentro del segundo grupo de países. Y Perú, si bien con ello mejora su situación, no cambia de grupo.

Finalmente, debe precisarse que el ranking determinado en esta sección es aplicable para una situación inicial de acuerdos selectivos en el conti-

nente. Una vez concluidos los acuerdos bilaterales o regionales con la mayoría de los países, el valor de obtener una gran zona de libre comercio en América es muy alto, y debe ser ponderado también al analizar los socios potenciales. De no mediar obstáculos importantes de inestabilidad o de interferencias con la libertad económica, esto favorecería la inclusión de nuevos miembros en un emergente ALC continental.

A continuación se analizan las implicancias de un posible acuerdo con Estados Unidos (Nafta) y con Argentina, y se hacen algunas consideraciones sobre el Mercosur. Cada caso presenta atractivos y problemas distintos que merecen ser señalados.

6. ESTADOS UNIDOS (NAFTA)

El retiro de la petición de vía rápida («fast track»), realizado por el Presidente Clinton ante el Congreso norteamericano en septiembre pasado, no fue una buena noticia para las aspiraciones de Chile y otros países de la región de integrarse al Nafta o negociar una ALC bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, lo negativo de este hecho no debe magnificarse, ya que ello constituye una postergación. Es probable que durante los primeros meses de 1995 se reponga la petición de vía rápida, allanándose así el camino para que nuestro país comience las negociaciones con Estados Unidos.

La decisión de seguir el camino bilateral con Estados Unidos o de acceder al Nafta está aún abierta. Aunque ella no depende únicamente —ni principalmente— de nuestro país, debe evaluarse cuidadosamente. Existen al menos dos argumentos importantes en favor del Nafta. En primer lugar, es poco probable que Chile pueda negociar mejores condiciones en un pacto

CUADRO 8
AMERICA LATINA: RANKING DE PREPARACIÓN PARA NAFTA
(Rango: 0-5)

Ranking	País	Puntaje Promedio
1	Chile	4,4
2	México	3,9
2	Venezuela	3,9
4	Bolivia	3,7
4	Colombia	3,7
4	Paraguay	3,7
4	Uruguay	3,7
8	Ecuador	3,4
9	Argentina	2,6
10	Brasil	2,3
11	Perú	2,1

Fuente: G. Hufbauer y J. Schott, Western Hemisphere Economic Integration, Institute for International Economics, Washington, D.C., julio 1994.

bilateral con EE.UU., respecto de las que obtuvieron Canadá y México al incorporarse al Nafta. Segundo, Nafta es un texto conocido y Chile debería realizar cambios relativamente poco significativos para cumplir con este pacto, tal como concluye el estudio de Ibáñez y Larraín (1994). En particular, Chile podría suscribir sin mayores problemas los acuerdos complementarios al Nafta, el laboral y de medio ambiente. Por último, los acuerdos de este tipo están sujetos a regímenes de excepción que permiten a los países adecuarse progresivamente a su normativa.

La excelente preparación de Chile para ingresar a Nafta no es sólo una opinión de chilenos. En un reciente trabajo del prestigiado Institute for International Economics de Washington, D.C., los economistas norteamericanos Hufbauer y Schott (1994) llegan a la conclusión de que Chile es el país mejor preparado en toda América Latina para ingresar al Nafta. Tal como lo muestra el Cuadro 8, resulta hasta paradójico (aunque realista) que Chile resulte incluso mejor evaluado que México, nación cuyo ingreso al Nafta fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos en noviembre de 1993. Los criterios para la evaluación de Hufbauer y Schott fueron la disciplina fiscal, el peso de la deuda externa, la estabilidad de la moneda y de los precios, las barreras al comercio y el grado de desarrollo democrático.

La integración al mercado norteamericano puede traer beneficios importantes para Chile, como se discute a continuación.

Efectos esperados de un ALC con Estados Unidos (Nafta)

Al integrarse a EE. UU. o al Nafta, aparte de las ventajas en tamaño de mercado y estabilidad de esa región, Chile estará comprando un seguro de acceso para afrontar eventuales brotes proteccionistas que puedan surgir posteriormente en esa región. Es mucho más difícil que un país aumente las barreras comerciales a sus socios en un acuerdo de libre comercio, porque, entre otras disposiciones, estos acuerdos contienen mecanismos relativamente expeditos para la solución de controversias.

Una integración al Nafta acarrearía también ganancias importantes de imagen. Algunas de estas consecuencias son difíciles de medir, pero hay otras que sí se pueden cuantificar. Trabajos que han evaluado este impacto han concluido que el efecto más importante del Nafta es el aumento de la inversión extranjera que acarreará en los países que se integren al tratado. Esto ocurre por dos factores: el acceso expedito a un mercado mucho más amplio que el local y la caída en la percepción de riesgo país de los nuevos socios. Así, la integración comercial a EE.UU. o Nafta potenciará el desarrollo de Chile.

No existe todavía un estudio que evalúe cuantitativamente los efectos para Chile del ingreso a Nafta. Coeymans y Larraín (1992), sin embargo, hicieron este análisis para el caso de una potencial integración bilateral entre Chile y EE.UU. Sus efectos más importantes para Chile —evaluados

cuantitativamente en un modelo de equilibrio general— son, brevemente expuestos, los siguientes:

- Una recomposición relativamente significativa del comercio chileno —tanto de importaciones como exportaciones— hacia Estados Unidos.
- Una ganancia en términos de intercambio. Ello ocurre pues la gran parte de los productores chilenos enfrentan precios en el exterior, entonces, si disminuye el arancel que se les aplica para ingresar al mercado norteamericano, nuestros productores podrán obtener un precio mayor. Esto constituye una ganancia en términos de intercambio que no está disponible con la inserción unilateral. Esa ganancia, claro está, puede repartirse entre compradores y vendedores. En la medida en que los compradores norteamericanos tengan un comportamiento monopólico, se reducirá la ganancia para el exportador chileno.
- Por supuesto, no todos los sectores son afectados igualmente por un acuerdo de este tipo. Los más favorecidos son aquellos que enfrentan mayores barreras iniciales, tienen mayor competitividad (medida por la razón de exportaciones a producto sectorial) y enfrentan menor competencia externa (medida por la relación de importaciones a producto sectorial). Dentro de cada sector, sin embargo, hay subsectores que pueden verse perjudicados.
- Al bajar los aranceles disminuye la recaudación por ese concepto, de modo que hay un pequeño costo fiscal en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (que tiene como contrapartida una transferencia a los consumidores. Sin embargo, este es un efecto fiscal de corto plazo, que se revierte en el mediano plazo.
- Cuantitativamente, el efecto más importante es la caída en la prima por riesgo país que los extranjeros exigen para invertir en Chile, y que fue estimada en medio punto porcentual. En consecuencia, se prevé un fuerte aumento de la inversión extranjera (de hasta un 2% del PIB por año) y del stock de capital en nuestro país.

7. ¿ES MERCOSUR UN ACUERDO COMERCIAL ATRACTIVO?

Chile enfrenta también la opción de asociarse con el Mercosur, un acuerdo comercial que incluye como miembros a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta opción tiene una serie de atractivos, pero también presenta dudas, que se analizan brevemente a continuación. Luego, en la sección siguiente, se estudian más en detalle los efectos de una integración comercial específicamente con Argentina.

El Mercosur presenta tres atractivos principales para Chile. En primer lugar, éste es ciertamente un mercado interesante para nuestro país, al constituir unas 15 veces el mercado chileno (véase Cuadro 2). Segundo, Mercosur

—especialmente Argentina y Brasil— es uno de los mercados de mayor crecimiento de nuestras exportaciones en los últimos años, lo cual ha sido motivado por la liberalización comercial de esas economías, por la apreciación de sus monedas respecto de la chilena y por la recuperación económica de sus países miembros. Por último, Chile enfrenta el serio riesgo de perder las preferencias arancelarias otorgadas por los países del Mercosur en el marco de ALADI, de no mediar algún acuerdo de asociación antes de fines de 1994, fecha en que esas preferencias caducan. Estas preferencias hoy benefician a unos US\$ 300 millones de exportaciones chilenas.

Sin embargo, existen problemas con una integración plena. Mercosur no es un área de libre comercio sino una unión aduanera. Es decir, no sólo promueve el libre comercio entre sus miembros, sino establece además un arancel externo común para todos.

Luego de muchas discusiones, ese arancel común acaba de ser determinado, y es diferenciado por productos en un rango de 0 a 16%. La tarifa externa para bienes de capital se acordó en 14%, nivel que será alcanzado en el año 2001. La industria informática, por su parte, quedó protegida con una tarifa externa de 16%, que se alcanzará en el 2006. En el intertanto, los países, y especialmente Brasil, tendrán tarifas superiores.

Es decir, la política comercial del Mercosur es más proteccionista que la de Chile y establece aranceles diferenciados en vez de una arancel parejo. La integración plena al Mercosur equivale entonces —en las actuales circunstancias— a cerrar nuestra economía respecto del resto del mundo, lo que se contrapone a nuestro modelo de desarrollo. Dadas las consideraciones anteriores, el Gobierno de Chile propuso en junio pasado un acuerdo de libre comercio a Mercosur, a ser negociado país a país. Mercosur, por su parte, acogió positivamente esta iniciativa, pero sólo aceptando una negociación en bloque entre Chile y esa unión aduanera.

Al ir este trabajo a imprenta, los equipos negociadores de Chile y Mercosur se encontraban negociando el detalle de la asociación comercial. Dos objetivos fundamentales para Chile en esta negociación son, por una parte, preservar el llamado «patrimonio histórico», es decir, las preferencias Aladi que hoy se tienen, y, a partir de esa base, lograr una apertura lo más rápida posible de Mercosur para nuestras exportaciones.

La estrategia del Gobierno chileno con Mercosur ha sido la adecuada. Al buscar un ALC en vez de una integración plena, se asegura el acceso a ese mercado, se hace factible mantener las preferencias arancelarias actuales y se evitan los problemas del arancel externo común.

Sin embargo, hay un par de consideraciones adicionales para esta asociación. Argentina y Brasil fueron las economías más inestables de América Latina durante la segunda mitad de los ochenta. Argentina ya ha logrado estabilizarse, pero Brasil estaba hasta hace un par de meses al borde de la hiperinflación. Adicionalmente, Brasil tiene una estructura de precios aún muy distorsionada por efectos de subsidios e impuestos al comercio exterior. Será

necesario tomar en cuenta estas consideraciones a la hora de las negociaciones, además de las que se analizan en la sección siguiente.

8. ARGENTINA COMO SOCIO POTENCIAL

Argentina es hoy el primer país receptor de nuestras exportaciones en América Latina. La balanza comercial con ese país ha sido sistemáticamente negativa, aunque últimamente las exportaciones chilenas a ese mercado han aumentado mucho como consecuencia de su mayor apertura y crecimiento. Las importaciones también han crecido, pero en menor medida, y la balanza comercial se ha equilibrado.

La institucionalidad comercial vigente

Chile ha mostrado interés en profundizar las relaciones económicas con Argentina. En 1990 se firmó el Acta de Santiago, que considera la creación de un área económica entre ambas naciones antes del 31 de diciembre de 1995. Luego, en agosto de 1991, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica cuyos objetivos son: i) facilitar y expandir el comercio; ii) promover la inversión recíproca; iii) estimular la integración física de los dos países para agilizar el tráfico por la frontera y el acceso a los puertos, y iv) facilitar el desarrollo de proyectos de interés común, tales como energía, minería y turismo.

El acuerdo de 1991 contempla los siguientes puntos:

- reconoce, en relación a las barreras comerciales, las preferencias existentes (obtenidas bilateral o multilateralmente dentro del marco de la ALADI) y considera la posibilidad de aumentar su cobertura;
- norma el tránsito de productos agrícolas y define los pasos fronterizos por los que puede tener lugar dicho tránsito; establece las reglas generales para las exportaciones Argentinas de gas a Chile y su modo de transporte; considera la cooperación e integración en las actividades mineras; apunta a facilitar el transporte entre los dos países (en particular, elimina el sistema de cuotas vigentes para el transporte terrestre);
- establece un tratado específico para promover y proteger mutuamente las inversiones, que establece un trato no discriminatorio a la inversión bilateral y condiciones liberales de movilidad de capitales entre ambos países.

Los tratados y protocolos firmados con Argentina se ven hasta aquí como una expresión de aspiraciones relativas a la integración comercial y, en

el mejor de los casos, como una forma de resolver los problemas limítrofes pendientes entre ambas naciones. Pero más allá de este punto, el contenido práctico de los acuerdos es limitado. Sin embargo, llega mucho más lejos que cualquier acuerdo previo firmado con Argentina y, en consecuencia, ha generado protestas entre algunos productores chilenos, especialmente los agricultores. Se han eliminado —por ambos lados— algunas barreras no arancelarias como las cuotas al transporte. Otras están consideradas para discusiones futuras y algunas ni siquiera han sido abordadas.

Efectos de un ALC con Argentina

Estimaciones recientes (Hachette, 1992) sugieren que un ALC produciría un beneficio neto a Chile, pero este sería pequeño porque el comercio con Argentina no alcanza al equivalente del 3% del comercio total chileno de bienes.¹⁰ Tendría, sin embargo, un pequeño impacto fiscal negativo (alrededor del 5% de los ingresos fiscales de 1992), aunque debe recalcarse que este efecto fiscal no representa una pérdida de bienestar para Chile sino sólo una transferencia del Fisco a los consumidores nacionales. Los sectores ganadores estarían concentrados en algunos subsectores industriales (como el metalmecánico) y otros subsectores del agro (ciertas frutas, vino, productos forestales); los perdedores estarían relacionados con los productores de cereales, de trigo en particular, azúcar y oleaginosas.

El impacto más importante de un ALC pleno con Argentina, sin embargo, sería la transferencia de recursos de algunos productores agrícolas a los consumidores nacionales. Aunque se acepte que el ALC produciría un beneficio neto para Chile, estas transferencias representarían el mayor escollo para llegar a un acuerdo pleno con Argentina dada su magnitud y la naturaleza de los grupos perdedores. Hachette (1992) estima que los productores de trigo transferirían al menos el 20% del valor bruto de producción de ese sector, que la industria del azúcar transferiría dos tercios del valor de su producción, y la transferencia de los productores de oleaginosas sería pequeña. No es extraño entonces que el agro chileno se oponga tenazmente a un ALC con Argentina que contemple la desaparición de los obstáculos al comercio agrícola.

Problemas pendientes para la integración

Varios son los problemas que deben solucionarse para alcanzar esta integración. La inestabilidad macroeconómica tradicional de Argentina es uno de los aspectos donde más se ha avanzado. Pero la inestabilidad de sus barre-

¹⁰ El beneficio neto podría crecer con el aumento del comercio sostenido con ese país últimamente, pero la magnitud de los beneficios netos no cambiaría en forma muy significativa.

ras arancelarias y no arancelarias, y la falta de transparencia de sus normas fitosanitarias son problemas gruesos por resolver. Para Chile, la protección del patrimonio zoo-fitosanitario nacional es esencial, porque una «contaminación» inducida por un eventual ALC traería repercusiones en la pérdida de mercados externos. La defensa de dicho patrimonio, sin embargo, debe tomar en cuenta, entre otras consideraciones, un análisis económico en profundidad.

También deben evaluarse el uso de la infraestructura chilena para la carga argentina, especialmente en la temporada alta chilena, y el posible efecto negativo en nuestros términos de intercambio que tendría el paso de productos argentinos competitivos con los chilenos por nuestros puertos. Sin embargo, estas dos consideraciones son independientes de un ALC con Argentina, pues exista éste o no, igualmente debe darse solución a estos problemas. Por último, las negociaciones para un ALC con Argentina probablemente pondrían en discusión la política de bandas de precios agrícolas aplicadas en nuestro país.

La magnitud de los ajustes esperados (exacerbados por la influencia de factores independientes de la apertura comercial, como el deterioro del tipo de cambio real y de los precios mundiales de algunos productos agrícolas) ha producido reacciones proporcionales y comprensibles en los representantes del agro chileno. Esta es una razón adicional para que la revisión de la política comercial con Argentina sea hecha en forma cuidadosa. Especialmente, debe mirarse el problema agrícola a la luz del ajuste que debe hacer el sector a las tendencias en los mercados mundiales, en el tipo de cambio real y a la anhelada mayor apertura externa de la economía chilena.

Por otro lado, el cobro del verdadero costo del uso de la infraestructura chilena permitiría matar dos pájaros de un tiro: aumentar la eficiencia de ese uso y evitar subsidiar a los productores de otros países. En el caso de que esa carga pueda generar pérdidas a productores nacionales por un efecto depresivo de ella sobre los precios pagados a las exportaciones chilenas, deberán encontrarse mecanismos apropiados de compensación por parte de Argentina, o de restricciones a sus exportaciones por nuestro territorio.

Sin embargo, sólo una pequeña parte de la carga argentina (y de otros países latinoamericanos) se encontraría en esta situación. El resto debería poder circular por nuestros puertos condicionado al cobro del verdadero costo del servicio y del respeto por las normas fito-sanitarias chilenas. Ellas deben aplicarse en forma sistemática pero sólo con el afán de proteger el patrimonio social (y no la producción de algunos bienes). Esto implica que la forma de aplicar los controles no puede ser muy distintas de aquellas utilizadas por regiones tan exigentes como California, Japón, o la CEE.

Algunos elementos esenciales de esa revisión de la política integracionista deben centrarse en:

- preparar el ajuste agrícola para reducir su costo, lo que implica desarrollar y usar mecanismos que incentiven la movilidad de los recursos

dentro del agro (la silvicultura, particularmente) y hacia afuera de ese sector ;

- uniformar y fortalecer en Chile y Argentina los mecanismos e instituciones ligados al comercio (aduana, controles zoo-fitosanitarios, transporte, etc.) antes de cambiar la política comercial actual;
- permitir el paso controlado (por producto y por regiones) de exportaciones argentinas hacia terceros países;
- evitar la negociación por sectores que haría más difícil la integración plena futura;
- incentivar la reconversión rápida de tierras cuya dedicación a la producción de algunos productos tradicionales podría verse afectada por la mayor apertura al exterior, cualquiera sea la forma adoptada para conseguir esta última;
- ir generando mecanismos de compensación con Argentina.

Es importante recalcar que varios aspectos de esa revisión deberían realizarse independientemente de los esfuerzos de integración transandina.

9. HACIA UNA SEGUNDA FASE EXPORTADORA

Desde hace algún tiempo, se proclama insistentemente el advenimiento de una «segunda fase exportadora» en Chile para evitar seguir dependiendo en el futuro de los recursos naturales. Ella estaría caracterizada por un aumento del valor agregado en las exportaciones. En su forma más peligrosa, esta segunda fase sería el resultado del dictamen de las autoridades en la selección de productos y en su desarrollo. Si bien esta proposición «activista» puede revelar preocupaciones válidas respecto al futuro exportador del país, adolece de dos defectos mayores.

En primer término, son las ventajas comparativas las que determinan lo que conviene exportar o no, y no la decisión burocrática. Si Chile exporta hoy muchos productos intensivos en recursos naturales es que, a diferencia de Japón, Corea y Taiwán, dispone abundantemente de ellos, y sería irracional que no los aprovechara mientras le convenga hacerlo. Claro está, su aprovechamiento debe sujetarse a su capacidad de renovación y a las externalidades que puedan producir. Ello es válido cualesquiera sean las características de los mercados internacionales para dichos productos en términos de fluctuación de precios, de sensibilidad a los ciclos, de existencia de obstáculos arancelarios o para-arancelarios. Es cierto que, con el tiempo, el aumento del stock de capital en el país, la mayor disponibilidad de tecnología y el aumento de la productividad del trabajo generarán nuevas ventajas comparativas que justificarán exportaciones con mayor valor agregado que el actual.

Pero ello sugiere el segundo defecto de la proposición: *natura non facit saltus* (la naturaleza se mueve en forma continua). La transformación

ocurrirá de cualquier manera, pero en forma paulatina. El mismo aumento en los salarios reales que se está observando en nuestro país incentiva naturalmente a los productores a cambiar su tecnología y líneas de producción. Pero este proceso es paulatino y ocurre más rápidamente en unos sectores que en otros. De hecho, la diversificación observada en las exportaciones chilenas en los últimos veinte años es coherente con la tendencia descrita, por lo cual ha aumentado significativamente la proporción de productos manufacturados que integran mayor valor agregado. Incluso se están exportando servicios de diferentes tipos (de software, por ejemplo) los cuales constituyen puro valor agregado. Y ello ocurre, natural y simplemente, por las fuerzas del mercado. El proceso exportador está en continuo cambio.

Análisis empíricos sobre la composición de nuestras exportaciones sugieren que su valor agregado está aumentando. En primer lugar, las exportaciones industriales son las que más han crecido en los últimos seis años. También se ha observado una sustitución en las exportaciones de recursos naturales sin procesar hacia la categoría de recursos naturales procesados (Campero y Escobar, 1993), pero también reconocen estos autores que las exportaciones intensivas en recursos naturales son las que tienen actualmente un mayor potencial exportador.

318 Todo lo anterior no contradice la conveniencia de tener un marco legal y de apoyo gubernamental a las exportaciones. Este es particularmente necesario para reducir los obstáculos que pueden encontrar nuestras exportaciones en otros mercados y que derivan de las reglas de juego establecidas por los gobiernos respectivos y controladas y aplicadas por ellos. De hecho, en la medida de que se pueda obtener la eliminación de las barreras aduaneras (en forma bilateral o multilateral), se estará incentivando la exportación de mayor valor agregado al eliminarse el escalonamiento arancelario. Sin embargo, la participación gubernamental debe ser cuidadosamente calibrada para evitar represalias externas con el argumento de subsidio a las exportaciones, el que es castigado aún por las reglas del GATT.

También es necesario considerar que los bienes y servicios que van a protagonizar la segunda fase exportadora son más sensibles al tipo de cambio real que los productos tradicionales, por ejemplo el cobre, donde Chile tiene una enorme ventaja comparativa natural. Esto subraya la importancia de seguir políticas que permitan mantener un tipo de cambio real competitivo y estable o —al menos— con una apreciación moderada y sostenible en el tiempo. Y aquí el Gobierno también tiene un rol fundamental. En términos gruesos, podría decirse que la apreciación sostenible para un país, partiendo de una situación de equilibrio —y en un escenario externo estable— es una que puede ser paliada con incrementos de productividad. (Es posible lograr incrementos globales de productividad del orden del 2 o 3% anual en forma sostenible, pero no mucho más que eso aunque las ganancias de sectores específicos puedan ser mayores). Entonces, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la apreciación sostenible está en el rango del 2 al 3% anual, cifra

que ciertamente no está en el orden del 9%, como ocurrió en Chile en 1991 y 1992.

Un punto fundamental es que el tipo de cambio real no debe necesariamente caer con el éxito exportador, como han sostenido insistentemente —pero erróneamente— algunos. Hay casos como Japón, donde ello sí ha ocurrido. Pero hay contraejemplos importantes como Corea, Singapur y Tailandia, países que a pesar del gran éxito exportador han mantenido por largo tiempo su tipo de cambio real a niveles competitivos y muy estables. Entre 1970 y 1988, un período de casi dos décadas, el tipo de cambio real no presenta tendencia a la baja en esos países.

El tipo de cambio real depende de una serie de variables, y puede ser fortalecido por una política fiscal austera (no sólo en generar ahorro sino también en incrementar moderadamente el gasto), un aumento en la tasa de ahorro privado y una reducción de los aranceles de importación del país. También es conveniente abstenerse de usar la política cambiaria para frenar la inflación. La apertura de la cuenta de capitales, aunque positiva en sí misma, no es claro que ayude a sostener el tipo de cambio real, pues la eliminación de restricciones a la movilidad de capitales puede eventualmente generar un flujo neto de capitales hacia Chile y no hacia fuera del país.

10. CONCLUSION

A mediados de los ochenta, Chile se plantea cómo profundizar su integración comercial con la economía mundial para continuar con el vigoroso desarrollo exportador de la última década. En el nuevo escenario de los noventa han cobrado fuerza los acuerdos regionales y bilaterales, que Chile ya ha concluido con México, Colombia y Venezuela. Esta estrategia debe entenderse como complementaria a la inserción multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT a partir de enero de 1995. También debe profundizarse la inserción unilateral, que ha probado ser enormemente exitosa.

La consideración anterior conduce a proponer una rebaja del arancel de importación desde el 11% actual. Ello, además de insertarnos crecientemente con el mundo, traería una serie de ventajas adicionales: reduciría los costos por desviación de comercio en los acuerdos selectivos, y, al apoyar el tipo de cambio real, mejoraría también la competitividad de nuestro sector exportador. Razones fiscales —por la pérdida de recaudación— sugieren que éste sea un proceso gradual. Dadas las actuales condiciones de la economía chilena y de las finanzas públicas, una rebaja de 3 a 4 puntos en el arancel sería hoy perfectamente factible.

Una estrategia de integración comercial selectiva puede ser un complemento adecuado para la integración multilateral y unilateral. Los acuerdos selectivos permiten reducir barreras comerciales que no han podido removerse

por otras vías, y, si el país ha tomado la decisión de continuar con la inserción unilateral, permiten obtener algo a cambio de la reducción de nuestras propias barreras. Pero los acuerdos selectivos no siempre son positivos. Se requiere ser muy cuidadoso en escoger los socios, de modo que los beneficios netos —por creación de comercio, aprovechamiento de economías de escala y otros— sean positivos.

Analizando tamaños de mercado, costos de transporte, competitividad, estructura de importaciones y patrón de comercio —por una parte— e indicadores de estabilidad macroeconómica —por la otra— concluimos que el socio más atractivo para Chile es Estados Unidos (Nafta). En un segundo grupo se encuentran México, Argentina y Brasil, en ese orden, seguidos de Colombia, Venezuela y Perú. El análisis anterior sugiere que la prioridad dada a comenzar negociaciones con Estados Unidos (o Nafta) ha sido la correcta. En la disyuntiva de ir por la vía bilateral con Estados Unidos o integrarse al Nafta, nos inclinamos por esta última opción. Nafta es un texto conocido, Chile cumple con la gran mayoría de sus requisitos, y es muy improbable que nuestro país pueda negociar mejores condiciones que las del Nafta en una negociación bilateral con Estados Unidos.

Los beneficios de una integración a Estados Unidos o Nafta se darán por la vía comercial, pero más significativamente por la vía de un incremento de la inversión extranjera en nuestro país. Un acuerdo de este tipo se traducirá en una caída en la percepción de riesgo país por parte de los inversionistas extranjeros, lo que acarreará hasta unos 2 puntos del PIB por año en inversión adicional.

Mercosur es ciertamente un socio atractivo para Chile. Es 15 veces el tamaño económico de nuestro país y es uno de los mercados de mayor crecimiento de nuestras exportaciones en los últimos años (especialmente Argentina y Brasil). Adicionalmente, Chile puede perder las preferencias arancelarias otorgadas por los países de Mercosur en el marco de Aladi, de no mediar algún acuerdo de asociación antes de fines de 1994. Sin embargo, Mercosur no es un área de libre comercio sino una unión aduanera, es decir, establece un arancel externo común que es diferenciado y más alto que el nuestro. En estas condiciones, no es conveniente para Chile una integración plena sino un acuerdo de libre comercio con Mercosur, que es el camino seguido por el actual Gobierno. No obstante, la inestabilidad macroeconómica reciente y las distorsiones aún existentes en la estructura de precios de su principal socio —Brasil— son elementos de preocupación que será necesario tomar en cuenta a la hora de las negociaciones.

La integración bilateral con Argentina —país que ya está en su cuarto año de estabilidad— es otra opción que tiene elementos atractivos. Para concretarla, sin embargo, hay que salvar todavía escollos importantes, como la inestabilidad de las reglas comerciales argentinas (tasa estadística, restricciones a la fruta chilena), la protección del patrimonio zoo-fitosanitario chileno, el uso de la infraestructura nacional en las épocas de peak y los efectos negativos que ella podría tener en una parte importante del agro chileno.

La meta de lograr una gran zona de libre comercio en el continente americano es todavía lejana, pero se vislumbra como algo alcanzable. Chile debe ser un activo participante en este proceso, pero no debe sacrificar en el camino la meta de integrarse a todo el mundo exterior.

Referencias bibliográficas

- Campero, M. P. y B. Escobar, «Evolución y composición de las exportaciones chilenas», en A. Butelman y P. Meller, eds., *Estrategia comercial chilena para la década del 90*, Cieplan: Santiago, Chile 1993.
- Coeymans, J. E. y F. Larraín, «Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general», Confederación de la Producción y del Comercio, septiembre 1992.
- Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo 1993.
- , «El Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Consecuencias para Chile», *Administración y Economía*, UC, otoño 1993.
- Hachette, D., «Desafíos y restricciones de una economía abierta como la chilena», *Administración y Economía UC*, 1, 1990.
- , «Integración: ¿Es Argentina un socio potencialmente atractivo?», mimeo, Ministerio de Relaciones Exteriores. 1992.
- , «Estrategias de globalización del comercio», *Estudios Públicos*, 51, invierno 1993 (a).
- , «Bilateralismo: ¿Son todos los países buenos socios? Alguien lo puede dudar», *Administración y Economía*, UC, otoño 1993 (b).
- Hufbauer, G. y J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, D.C., julio 1994.
- Ibáñez, F. y F. Larraín, «Chile's Readiness for Nafta Accession». Trabajo preparado para el Gobierno de Canadá, marzo 1994.
- Larraín, F., «La estrategia de integración comercial chilena», *Administración y Economía*, UC, verano 1991.
- y P. Assael, «Integración comercial selectiva: El caso de Chile», *Estudios Públicos*, 46, otoño 1992.
- TASC, «Chile y los acuerdos comerciales», Informe N° 43, julio 1993.
- Tokman, M., «Unilateralismo, bilateralismo, y multilateralismo: Opciones para profundizar la apertura comercial de Chile», Memoria de Grado, Instituto de Economía, PUCCH. 1993. ●

FELIPE LARRAIN B.,
FELIPE MORANDE L.*

FELIPE LARRAIN B. Ingeniero Comercial,
P. Universidad Católica de Chile. Ph. D.
en Economía, Harvard University.
Profesor del Instituto de Economía, PUC.
Consultor Internacional.

FELIPE MORANDE L. Ingeniero Comercial,
P. Universidad Católica de Chile. Ph. D.
en Economía, U. of Minnesota. Director
Ilades/Georgetown University y TASC.

LA INSERCIÓN FINANCIERA EN EL MUNDO

UN PROBLEMA DE OPORTUNIDAD

D

1. LA LIBERALIZACIÓN CHILENA DESDE MEDIADOS DE LOS '70

Desde mediados de los setenta, Chile vivió un proceso de integración financiera con el exterior que tuvo hitos muy marcados de liberalización. Hubo también retrocesos, en la medida que las condiciones macroeconómicas externas e internas parecieron aconsejarlo. Hasta fines de los '70, el proceso estuvo caracterizado por fuertes asimetrías entre los sectores financiero y no financiero, las mismas que perduran —en algún grado— hasta hoy.

Los cambios de velocidad en el desarrollo de la apertura financiera reflejan un conflicto de política. Por un lado, la integración financiera forma parte de un espectro amplio de liberalización económica del país, que busca eliminar distorsiones y mejorar la asignación de recursos. Existe, así, una presión para ir rápido, especialmente en una nación escasa en el ahorro interno, como ha sido tradicionalmente Chile. Por otro lado, las barreras a la integración financiera pueden facilitar la administración macroeconómica interna. Lógicamente, esto depende de la situación macroeconómica doméstica y de la percepción que se tenga del país en el exterior, junto a las condiciones de

* Agradecemos los valiosos comentarios de Patricio Arrau, Luis Hernán Paúl, Francisco Rosende y Rodrigo Vergara.

liquidez internacional. Este último elemento presiona para ser cautos en el proceso de apertura.

Las primeras políticas liberalizadoras

El conflicto de política puede ser más serio en algunas circunstancias y respecto de ciertos tipos de capitales. En 1974 se liberalizó agresivamente la inversión extranjera directa a través del DL 600, puesto que no era previsible que por esa vía hubiese una entrada masiva de capitales que desestabilizara el programa antiinflacionario vigente. Y así ocurrió. La inversión extranjera sólo aumentó levemente, fruto de la mala experiencia de los inversionistas extranjeros en el pasado reciente de Chile (y de otros países de América Latina), de las inciertas condiciones económicas internas y de la deteriorada imagen política del país.

La apertura al crédito externo siguió un camino distinto, de mayor cautela. En 1974 se permitió el endeudamiento directo de instituciones no financieras en el exterior (bajo el artículo 14 de la Ley de Cambios Internacionales) sujeto a mínimas restricciones. Pero al mismo tiempo se impidió que las instituciones financieras se endeudaran en el exterior, puesto que se temía que éstas provocaran mucha volatilidad a los flujos de capitales, dada su agilidad y acceso a los mercados de créditos internacionales.

En esa época, las tasas de interés reales domésticas eran muy variables y sustancialmente mayores que las internacionales. Ello hacía temer la posibilidad de fuertes flujos por arbitraje de capitales de corto plazo si se liberalizaba el acceso de los bancos a los mercados internacionales de crédito. Nuevamente, se perseguía avanzar en el proceso de apertura, pero por la vía que ofrecía menos riesgos a los esfuerzos por conseguir una mayor estabilidad macroeconómica.

La rápida apertura al crédito externo para las instituciones no financieras no tuvo un efecto inmediato muy significativo sobre la cantidad de recursos que llegó. Sólo en 1977-78 esa liberalización se tradujo en mayores flujos efectivos, con un acelerado crecimiento hasta 1980. Una interpretación para esta «demora» apunta a que antes de 1977 el premio por riesgo era extremadamente alto para Chile, debido a las condiciones económicas y políticas del país. Otra explicación puede estar en la restricción financiera internacional que sólo se alivió después de superada la recesión mundial que siguió a la crisis del petróleo de 1974-75.

Los cambios económicos a fines de los setenta

A partir de 1978 ocurrieron tres hechos que aceleraron significativamente la integración financiera con el exterior, y la extendieron hacia las

instituciones financieras. En primer lugar, ya a partir de 1979 las cuentas públicas comenzaron a mostrar un superávit. Segundo, se usó la política cambiaria para reducir la inflación, lo que culminó con la fijación del tipo de cambio en junio de 1979, y para hacer más creíble el compromiso de la autoridad con el tipo de cambio fijo, se liberalizaron las operaciones con moneda extranjera. Ambos hechos incidieron en una caída importante en el premio por riesgo país de Chile.

El tercer hecho fue externo: el gran incremento de liquidez internacional que acompañó al segundo shock petrolero y la caída de las tasas de interés mundiales. Esto hizo virtualmente insostenible la presión sobre las barreras a las entradas de capitales a través del sistema financiero local, las cuales eran muy poco equitativas para los bancos dado el enorme aumento que se produjo en los créditos vía artículo 14 a instituciones no financieras.

Así, en abril de 1980 se eliminó la cuota máxima mensual de influjos que establecía el artículo 14 para los bancos —la más restrictiva de las barreras a su endeudamiento en el exterior—, lo que provocó un aumento sustancial en las entradas de capitales. Más tarde, entre 1980 y 1981, se permitió a la banca nacional aumentar sus tenencias de bonos y acciones de bancos extranjeros y luego abrir sucursales en el exterior.

El manejo de la crisis

Esta mayor liberalización fue seguida por una fuerte acumulación de deuda externa entre 1979 y 1981, y por la crisis económica y financiera de 1982-83. La evidencia apunta a que los causantes del «boom» de endeudamiento fueron la superabundancia de liquidez internacional y la propia apertura de la cuenta de capitales, y —paradójicamente— como causante de la crisis aparece el abrupto corte de los flujos realizado por los mismos acreedores, «alarmados» por el endeudamiento que ellos habían ayudado a crear.

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Chile fue el sector privado el que lideró el endeudamiento externo. Esto fue posible tanto por la apertura de la cuenta de capitales como por la liberalización financiera doméstica. Esta última se llevó a cabo sin un marco regulatorio adecuado para las actividades financieras y con una autoridad fiscalizadora débil y pobremente equipada.

En plena crisis financiera, en 1982, se liberalizó aún más la cuenta de capitales para paliar la dramática disminución del crédito externo. Se redujeron los encajes a los créditos de corto plazo, luego se ofreció pagar interés sobre esos encajes y se permitió a los bancos tomar posición en moneda extranjera. Pero los flujos de capitales no aumentaron. El enfoque, entonces, cambió diametralmente. En septiembre se volvió a los controles de cambio, se instauró una política cambiaria de minidevaluaciones («crawling peg») —después de un breve período de tipo de cambio flotante— y fueron reinstauradas condicio-

nes más estrictas para el retorno de las exportaciones y la liquidación de importaciones.

En febrero de 1983 el Banco Central intervino buena parte del sistema financiero y suspendió transitoriamente (por 90 días) el servicio de la deuda externa. Se instauró un mecanismo de dólar preferencial (subsidio) para los deudores en dólares con el sistema financiero, el que fue luego eliminado en 1985. A pesar de estos cambios, el artículo 14 se mantuvo prácticamente inalterado, aunque en esos años resultó bastante inútil, porque los mercados voluntarios de créditos se habían cerrado casi por completo para Chile.

En la segunda mitad de los ochenta

La escasez de crédito externo se mantuvo implacable hasta bien entrada la segunda mitad de la década. Sólo se comenzó a romper en 1985, con la creación de los mecanismos de conversión de deuda externa: el Capítulo XVIII, para residentes, y el Capítulo XIX, para no residentes. Junto a un manejo macroeconómico adecuado —incluido un enorme esfuerzo fiscal— y un cumplimiento puntilloso de los compromisos contraídos en las renegociaciones de la deuda externa, estos mecanismos permitieron una mejora notable en los indicadores de solvencia. Ello acercó nuevamente a Chile a los mercados voluntarios de crédito, aunque el acceso al crédito externo tomaría una forma distinta a la de fines de los '70.

En la segunda mitad de los '80 se produjeron dos cambios importantes en la legislación financiera. Por una parte, la nueva ley del Banco Central estableció su autonomía del Gobierno y consagró el nuevo principio de que todas las operaciones de moneda extranjera quedaban permitidas —bajo las normas dictadas por el instituto emisor— a menos que fueran explícitamente restringidas. Antes de dicha ley el principio era justamente el contrario: todas las operaciones estaban prohibidas a menos que el Banco Central las autorizara expresamente. La ley, sin embargo, mantuvo en el Banco Central la potestad para determinar qué agentes y qué transacciones podrían ser realizadas a través del mercado «formal» y cuáles a través del «informal», así como el derecho a fijar el régimen cambiario y a intervenir en los mercados de monedas.

Otra modificación sustancial fue la realizada en 1986 a la Ley de Bancos, que intentó subsanar las serias deficiencias regulatorias detectadas en la normativa vigente en el período 1974-82, y que facilitaron el «excesivo» endeudamiento externo.

Hacia fines de los ochenta, si bien subsistían restricciones a los movimientos de capital, había una fuerte apertura financiera con el exterior. Ello, junto a la reconsideración de Chile y sus empresas como sujetos de crédito y al redescubrimiento de las potencialidades del país por parte de los inversionistas extranjeros, abrió espacio para aprovechar mejor el ahorro externo e iniciar una nueva etapa de integración financiera con el mundo.

2. LAS REFORMAS DE LOS NOVENTA

El proceso de liberalización financiera con el exterior continuó avanzando gradualmente durante el gobierno del Presidente Aylwin. Considerando el escenario macroeconómico que enfrentó el país —bajas tasas de interés externas, abundancia de divisas y dificultades por mantener el tipo de cambio—, los esfuerzos se focalizaron más en liberalizar la salida de capitales que su entrada.

Una de las principales liberalizaciones ocurrió con la inversión extranjera, tanto de extranjeros en Chile (Capítulo XIX de la Ley de Cambios y DL 600) como de chilenos en el exterior (Capítulo XII de la Ley de Cambios). En efecto, a partir de abril de 1991 —y en forma sucesiva— se rebajó el plazo de repatriación para remesar capital e intereses para las inversiones efectuadas al amparo del Capítulo XIX, previo pago de una comisión al Banco Central. Asimismo, en el caso del DL 600 se redujo ese plazo de tres a un año, al tiempo que la tasa de impuestos a las remesas de utilidades también se rebajó.

En cuanto a la inversión de chilenos en el exterior, se autorizó a que empresas nacionales invirtieran en otros países al amparo del Capítulo XII, haciendo uso del mercado informal de divisas. Aquí la liberalización fundamental es que los inversionistas nacionales que optasen por la vía del mercado informal no requerirían de autorización previa del Banco Central para la operación, debiendo sólo informar a esa autoridad dentro de los 30 días después de efectuada la operación.

A su vez, se ampliaron significativamente las posibilidades de captar recursos externos para empresas chilenas. En junio de 1990 se permitió a las compañías nacionales colocar acciones en el mercado externo a través del mecanismo de American Depositary Receipts (ADRs),¹ y posteriormente, en mayo de 1992, se autorizó a las empresas nacionales obtener financiamiento a través de la emisión de bonos en el exterior.² En ambos casos, como se detalla más adelante, las empresas debían cumplir requisitos mínimos de clasificación y de monto de la emisión.³

Por otra parte, se autorizó por primera vez a las administradoras de fondos de pensiones para invertir en el exterior, aunque un porcentaje reducido (hasta un 3%) de su fondo. Sin embargo, dado que los retornos en el mercado doméstico han sido sustancialmente mayores a los que se pueden obtener en el exterior, esta restricción no ha sido operativa. En otras palabras, las AFPs están lejos de copar ese límite de inversión en el extranjero.⁴

¹ Capítulo 26 de la Ley de Cambios Internacionales.

² Poco después se permitió la colocación de bonos convertibles en los mercados internacionales.

³ Adicionalmente, una emisión de bonos precisa la aprobación del Consejo del Banco Central, en tanto que una emisión de ADRs requiere sólo la autorización del gerente de la División Internacional del Banco.

⁴ Ni menos los nuevos límites expandidos recientemente.

En concordancia con la asimetría señalada —mayor liberalidad a las salidas de capitales que a las entradas—, en junio de 1991 se aplicó un encaje no remunerado de 20% para los créditos externos que ingresasen al país. La incidencia de este impuesto en el costo del crédito es decreciente para operaciones de más de un año. Posteriormente, a mediados de 1992, se aumentó la tasa de encaje del 20 al 30%. El encaje fue establecido para reducir el arbitraje de capitales existente entre el mercado doméstico y el exterior, motivado por las fuertes diferenciales de retorno entre activos domésticos y externos. Con tasas de interés superiores adentro que afuera, el arbitraje generó fuertes flujos de capital a nuestro país —capitales «golondrina», que redundaron en una significativa apreciación del tipo de cambio real, reduciendo de paso la autonomía de la política monetaria.

A comienzos del Gobierno del Presidente Frei, en abril de 1994, se tomaron nuevas medidas tendientes a liberalizar los movimientos de capitales. Ellas apuntan en la dirección de profundizar, aunque levemente, el tipo de liberalizaciones realizadas en el gobierno anterior.

En cuanto al acceso a fondos externos, se redujo de 50 a 25 millones de dólares el mínimo requerido para una emisión de bonos o de ADRs en el exterior, por parte de una empresa chilena no financiera. Sin embargo, se incluyó entonces el requisito de que las empresas emisoras de bonos deben tener una categoría de BBB+ o superior —la misma de Chile— emitida por al menos dos clasificadoras internacionales, por ejemplo, Standard & Poor's y Moody's.⁵ Las empresas emisoras de ADRs, a su vez, requieren una clasificación mínima de BBB.

En septiembre de 1994, el Banco Central procedió a profundizar lo realizado en abril, permitiendo esta vez también a los bancos emitir ADRs por un mínimo de US\$ 25 millones, aunque por ser empresas financieras se les exige una categoría de BBB+ emitida por dos clasificadoras internacionales.

En relación a los fondos de pensiones, en abril se aumentó el tope máximo que éstos pueden invertir en el exterior,⁶ pero se mantuvo el tipo de instrumentos elegibles: sólo de renta fija, emitidos por los gobiernos de los principales países industrializados. En las actuales circunstancias, el efecto práctico de esta medida será muy poco significativo o nulo, dados la restricción de instrumentos externos y el hecho de que la diferencial de tasas aún favorece significativamente a los instrumentos chilenos. También se adoptaron

⁵ En el caso de bancos, las emisiones de ADRs y bonos continuaron con un monto mínimo requerido de US\$ 50 millones, requiriendo clasificaciones mínimas de A para el banco y de B para la emisión, otorgadas ambas por una agencia internacional especializada (por ejemplo, Thompson Bankwatch).

⁶ El límite del fondo de pensiones que puede ser invertido en el exterior se determina por ley como un rango, y el Banco Central determina el punto preciso dentro de éste. El rango establecido es entre 4 y 12% para 1994, entre 5 y 12% para 1995 y entre 6 y 12% para 1996.

medidas para reducir los controles sobre el mercado cambiario, aunque éstas son de poca relevancia.⁷

3. LOS DESAFIOS DE LA INTEGRACION

Hacia fines de los ochenta, y más marcadamente desde comienzos de los noventa, el mercado financiero chileno ha logrado un desarrollo expectante en relación al resto de América Latina. Pero aún no se le ha sacado suficiente partido a esa situación de privilegio. Esta posición se da en tres sentidos fundamentales: Chile puede transformarse en un centro financiero regional, en un líder en la exportación de servicios financieros a la región y en un importante inversionista directo en los mercados financieros de otros países de América Latina.

El fomento a las exportaciones de servicios financieros responde a la misma lógica de economía abierta y fomento a las exportaciones de bienes que tanto éxito ha tenido en el país desde hace más de una década. Como se argumenta posteriormente, en Chile se han desarrollado ventajas comparativas en la producción de servicios financieros que en la actualidad sólo se aprovechan en forma parcial debido a las múltiples formas de regulación existentes. Algo similar puede decirse de la inversión directa de chilenos en el exterior, la que si bien es factible en general (a través del Capítulo XII), está restringida para las instituciones financieras.

La aspiración de convertir a Chile en un centro financiero regional tiene, en términos sociales, fundamento al menos desde dos puntos de vista distintos. En primer término, potencia el desarrollo de los mercados de capitales a nivel nacional, ayudando a la eficiencia en las transferencias de ahorros e inversiones. En segundo lugar, las medidas de liberalización y flexibilización que se tomen para este fin son también funcionales con los otros dos objetivos de exportación de servicios financieros y de inversión directa en el exterior. Más aún, como se discutirá después, existe hoy la oportunidad de que agentes financieros nacionales intermedien fondos de centros financieros internacionales hacia países de América Latina que, por tener un «riesgo-país» más elevado que el chileno, tienen mayores dificultades de acceder a esos mercados de crédito.

Es necesario reconocer, sin embargo, que los argumentos planteados para sostener la conveniencia social de los tres objetivos señalados tienen que

⁷ Se aumentó de 10 a 15% el porcentaje de los retornos de exportación de libre disponibilidad, es decir, la proporción de sus ventas que los exportadores no tienen obligación de liquidar en el mercado formal. En septiembre se aumentó este porcentaje de 15 a 25%, y se incrementó de US\$ 10 millones a US\$ 15 millones el límite máximo al que puede llegar el señalado 25% de libre disponibilidad. Adicionalmente, se amplió el plazo para retornar las divisas de exportación de 180 a 210 días.

contrarrestar las aprensiones de la lógica regulatoria. Esta última busca resguardar tres aspectos fundamentales: la sanidad del sistema financiero local, los recursos del Estado comprometidos en los seguros de depósito y previsionales y la estabilidad macroeconómica. Los «trade-offs» explícitos o implícitos en estas materias se presentan en las siguientes páginas. Pero antes conviene detenerse en los rasgos más relevantes, tanto de la aspiración de convertir a Chile en un centro financiero regional como de las posibilidades de expandir las exportaciones de servicios financieros y las inversiones del sector en el resto del mundo.

Chile, un centro financiero regional

La plaza local puede claramente transformarse en un centro financiero para América Latina. En efecto, los mercados de capitales chilenos han alcanzado un alto grado de sofisticación y madurez, especialmente en el desarrollo de productos e instrumentos de inversión, así como en la transparencia y disponibilidad de información.

Las instituciones partícipes del mercado chileno, además, muestran importantes avances en productividad y en atención a clientes, fruto de interesantes innovaciones tecnológicas. Esto es el resultado de una serie de factores, tanto globales de la economía como específicos a los mercados financieros, entre los cuales merecen destacarse:

- una década de estabilidad macroeconómica;
- diez años de crecimiento económico ininterrumpido y vigoroso en casi todos los sectores de la economía;
- disponibilidad de capital humano altamente calificado;
- el estímulo y estabilidad que otorgan a los mercados de capitales la presencia de inversionistas institucionales masivos y crecientes;
- una legislación financiera moderna, en lo que atañe al funcionamiento interno de los mercados, unida a una supervisión adecuada.

Transformarse en un centro financiero regional significaría que la plaza local puede cumplir una serie de funciones:

- Mercado de referencia obligada para las transacciones financieras regionales, como colocaciones de bonos, acciones u otros instrumentos de empresas de América Latina que, posiblemente en cantidades no muy elevadas, quieran probar cómo un mercado más maduro valora sus instrumentos. Eso serviría de pauta para el arbitraje respecto de otros mercados.
- Mercado para probar el desarrollo de nuevos instrumentos (especialmente derivados), dada su mayor madurez e historial de estabilidad.

- Mercado de intermediación de fondos de otros centros financieros internacionales, cuyo destino final sean terceros países de la región, con clasificación de crédito inferior a Chile. Alternativamente, empresas de esos países pueden colocar bonos o acciones en Chile para atraer recursos de Nueva York, Europa o Japón (quizás de fondos de inversión de esos centros, en la forma de instrumentos tipo ADRs locales).

Lo anterior se vería facilitado por el hecho de que varias economías de la región han iniciado también un proceso de apertura financiera hacia el resto del mundo, o están en proceso de consolidarlo.⁸

Exportación de servicios e inversión directa en el exterior

Chile también puede aprovechar de otra forma sus actuales ventajas comparativas en el área financiera y de capitales. Gran parte de las instituciones y agentes operadores en los mercados de capitales chilenos tienen mucha más experiencia que sus competidores (o potenciales competidores) de otros países de la región. Esta presenta una gran ventaja comparativa, que nace de dos hechos relacionados. Por una parte, de la anticipación con que se hicieron las reformas económicas y financieras en Chile vis-a-vis el resto del continente, y, por la otra, que los demás países están implementando marcos regulatorios y organizaciones industriales muy influidos por la experiencia —el éxito— que alcanzó Chile en la materia.

El aprovechamiento de este «know-how» acumulado, muy significativo en el caso de AFPs, Isapres, bancos y compañías de seguros, puede tomar —y lo está haciendo en la práctica— dos caminos que, aunque alternativos, pueden ser complementarios:

- i) La exportación de servicios financieros, tanto a través de la intermediación misma de capitales como por la vía de asesorías a instituciones de otros países.
- ii) La inversión directa en otros países de América Latina en la creación y desarrollo de instituciones similares.

Los bancos nacionales, por su parte, también han desarrollado un importante «know-how» en cuanto a técnicas de atención a clientes y de administración financiera en un entorno regulatorio exigente como el chileno. Y estas características pueden ser constitutivas de ventajas comparativas a nivel regional.

⁸ De hecho, algunas como Argentina y Perú se han liberalizado sustancialmente más que Chile.

Asimismo, se pueden «crear» nuevas ventajas comparativas a partir de la internacionalización de las instituciones financieras, especialmente cuando ésta va detrás de la inversión del sector real chileno en el exterior. Esto es muy atingente a la banca, que tradicionalmente se ha internacionalizado siguiendo a las compañías del área no financiera. Por ejemplo, una sucursal de un banco chileno en Buenos Aires tendría mucho sentido en la actualidad, dado el volumen de inversión chilena en Argentina. También es una oportunidad para otras instituciones del mercado de capitales.

4. OPCIONES: LAS LIBERALIZACIONES PENDIENTES

Para lograr los objetivos planteados en la sección anterior, debe avanzarse en una serie de aspectos. Ellos tocan tanto las posibilidades de entradas como de salidas de capitales, porque lo que se requiere en general es mayor fluidez en los movimientos de recursos, sin importar si son hacia o desde el país. Por otra parte, las medidas destinadas a favorecer únicamente las salidas en un momento de «abundancia» de recursos financieros externos pueden conseguir el efecto contrario, esto es, estimular las entradas netas de capitales, puesto que a los inversionistas del exterior se les pueden estar reduciendo los costos de repatriación.⁹ Y, al revés, apertura o mayores incentivos a las entradas de capitales con una puerta muy dificultosa para salir, probablemente no sea una herramienta efectiva para atraer esos capitales a tasas convenientes.

La prudencia regulatoria

Tradicionalmente, la regulación a los flujos financieros y de capitales ha tenido dos tipos de justificaciones: uno de orden macroeconómico y otro de orden prudencial. Se suele argumentar que flujos de capitales muy significativos y —sobre todo— muy fluctuantes pueden tener efectos macroeconómicos no deseados, como inestabilidad cambiaria, aceleración de la inflación y crisis de pagos internacionales. Sin embargo, para que este tipo de argumentación sea válida, se debe suponer que al menos una parte significativa de esos flujos de capitales son volátiles por alguna forma de «animal spirits» en los mercados financieros internacionales o por problemas de orden estructural de la economía nacional. Por ejemplo, exportaciones muy concentradas en unos pocos productos del tipo «commodities».¹⁰

⁹ Este argumento ha sido demostrado en un modelo formal por Labán y Larraín (1993).

¹⁰ Ciertamente que algo hubo de «animal spirits» —o quizás de miopía o «racionalidad acotada» («bounded rationality») — en el comportamiento de la banca internacional durante la crisis de deuda externa de 1982, lo cual sirvió para justificar políticas de restricciones a los flujos de capitales en su momento. Pero también hubo errores de políticas internas como la inflexibilidad cambiaria al momento de la abrupta caída en los inlujos de capitales o el «piso» salarial.

Las restricciones a la movilidad de capitales también se pueden entender como una aprensión de parte de las autoridades locales, en orden a que los flujos volátiles son un reflejo de los intentos de ellas por influir sobre el curso de la economía, más allá de lo que permite el grado de integración financiera de la economía al resto del mundo. Puesto de otra manera, la integración financiera restringe seriamente los grados de libertad con que cuentan las autoridades nacionales para el diseño de sus políticas monetaria y cambiaria,¹¹ lo cual puede ser interpretado como un defecto por algunos —los que creen en las bondades de políticas intervencionistas— o como una virtud por otros, pues habría una disciplina externa para esas autoridades. Ciertamente, esta última posición es la más coherente con una economía que intenta integrarse plenamente al mundo globalizado.

El otro tipo de argumentación se relaciona con la supervisión financiera en general, la que se puede hacer más compleja a nivel nacional si hay mayor movilidad de capitales. En efecto, los negocios que lleven a cabo instituciones financieras nacionales en el exterior son de difícil supervisión por parte de las entidades reguladoras chilenas. Ello podría eventualmente comprometer garantías estatales sobre depósitos hechos en el país (como los depósitos a la vista, en el caso de los bancos, o los depósitos previsionales —pensión mínima asegurada— en el caso de las AFP) y, en general, la caracterización del Banco Central como prestamista de última instancia.

Retomando el ejemplo de la crisis de 1982-83, el sustancial incremento en el endeudamiento privado —tanto interno como externo— que la precedió fue facilitado por una regulación financiera deficiente. En este sentido, se puede argumentar que la apertura financiera acelerada entre 1980 y 1982 no fue afortunada, pues no contaba con una regulación adecuada de los mercados financieros internos. Pero también hay que tomar en cuenta que la apertura misma trae nuevas complejidades regulatorias, como se mencionó antes.

Actualmente en Chile, los dos planos del debate —macroeconómico y regulatorio— derivan hacia una discusión que no se centra tanto en la conveniencia que presenta la integración y una mayor apertura financiera —la que se da casi por descontada—, sino sobre la velocidad con que se procede y el grado de apertura al que se apunta. A nivel macroeconómico, la apertura se vería facilitada por una eliminación de las restricciones cambiarias. Pero, ¿podemos ir rápidamente hacia este esquema sin arriesgar efectos negativos sobre el sector real de la economía? Como argumentaremos más adelante, nuestra respuesta es afirmativa.

Sin embargo, el planteamiento de las autoridades es más cauteloso. El Banco Central mantiene formas de control cambiario que va relajando sólo paulatinamente (y que evidentemente puede revertir) y establece «muros» de

¹¹ Y puede hacerlo también en el caso de la política fiscal, aunque ello va a depender de si la integración financiera aumenta o disminuye el acceso del Gobierno a nuevas fuentes de financiamiento.

contención a las entradas de capitales —el encaje— que le permiten grados de maniobra en el manejo de su política monetaria sin exacerbar la volatilidad del tipo de cambio.

A nivel regulatorio, la pregunta es si el marco vigente para los bancos y otras instituciones financieras permite avanzar en la internacionalización de estas entidades, sin arriesgar la solvencia del sistema financiero y de capitales del país, y con ella las garantías estatales y la salud de la economía en su conjunto. Los pasos dados por la reforma al marco regulatorio de los mercados de capitales (aprobada recientemente) y el proyecto de la nueva Ley de Bancos (al momento de redactarse este trabajo, aún en discusión en el Congreso), muestran la intención de avanzar gradualmente. Aunque este punto se abordará más detalladamente en las secciones que siguen, es bueno por ahora aclarar que existe un «trade-off» claro entre esta postura gradualista y la posibilidad de aprovechar muchas oportunidades interesantes que hoy se presentan en el exterior.

Inversión extranjera y acceso a recursos externos

En las actuales circunstancias económicas, puede avanzarse más rápido en materias que no tendrían repercusiones macroeconómicas significativas ni comprometen los principios de prudencia del regulador. Así, la restricción de un año a la repatriación de capital por el DL 600 ya no se justifica y podría eliminarse inmediatamente sin mayores traumas. Más aún, en un contexto de largo plazo, con mayores grados de libertad cambiaria y con una economía más integrada al exterior en lo financiero, el rol del DL 600 como instrumento controlador de flujos de capitales debería evolucionar hacia uno de garantía al derecho de propiedad y quizás de facilitación de aspectos tributarios para los inversionistas extranjeros (por ejemplo, como marco de acuerdos que eliminen doble tributación).

En otros aspectos vinculados a las entradas de capitales también puede actuarse con celeridad, aunque vale la pena poner esa discusión en la perspectiva adecuada. Es el caso del acceso de empresas nacionales a los mercados de créditos y capitales del resto del mundo. Las normas vigentes establecen que las empresas chilenas que quieran acceder a los mercados de bonos y acciones —ADRs, por ejemplo— internacionales, deben tener una clasificación internacional de riesgo mínima (BBB+ para bonos y BBB para acciones (ADRs), después de la reforma de abril del 94).¹² Aunque es difícil imaginar que empresas con menor clasificación de riesgo pudieran acceder a esos mercados, el principio debiera ser más bien dejar que los inversionistas de los centros

¹² Para tener una perspectiva, la evaluación de Chile es BBB+, otorgada por Standard & Poor's.

financieros internacionales exijan determinadas clasificaciones a quienes quieren entrar —ya que eso irá en su propio interés— y no que el Estado chileno sea el que tenga esa exigencia. Tampoco se justificaría esa regulación desde un punto de vista macroeconómico —por un «exceso» de entrada de divisas— si al mismo tiempo se permite a esas empresas contratar créditos externos para financiar sus inversiones.

Convertir a Chile en un centro financiero: ¿Cuánto y cómo avanzar?

Hay tres tipos de regulaciones internas que podrían verse afectadas por una política de mayor integración financiera en general y por la intención de avanzar hacia la conformación de un centro financiero regional, en particular. La primera se relaciona con la propia regulación financiera y de mercado de capitales; la segunda es la Ley de Cambios del Banco Central, y la tercera se refiere a las normas tributarias.

En cuanto a la regulación financiera, la norma legal vigente es bastante liberal en cuanto a los requisitos de instalación de empresas de servicios financieros en el país. En el caso bancario, sin embargo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha ejercido sus atribuciones para no autorizar nuevos bancos en los últimos años, argumentando que el número actual de bancos en la plaza es «excesivo», considerando que cerca de 40 instituciones entre nacionales y extranjeras están registradas y operan como bancos comerciales. Por el contrario, oficinas de representación bancarias, bancos de «segundo piso», filiales de empresas de asesorías financieras, corretajes de valores, agencias de valores y otras, tienen bajas barreras a la entrada.¹³ Desde este punto de vista, entonces, es poco lo que se puede avanzar.

Distinto es el caso de la regulación existente para la operatoria de algunas instituciones en particular. De acuerdo a la nueva ley de mercados de capitales (Ley 19.301 de marzo de 1994), se ampliaron los límites de los fondos previsionales que pueden destinarse a financiar proyectos de inversión privados, para potenciar así, por ejemplo, los mercados de capitales domésticos. Se aumentó también la gama de alternativas de inversión a instrumentos de deuda y bonos convertibles para el financiamiento de proyectos, bonos de reconocimiento, bonos de securitización y otros títulos públicos aprobados por el Banco Central. Al mismo tiempo, se introdujeron límites de portafolio más que de instituciones, lo cual da más flexibilidad al manejo del fondo.

La misma ley introduce modificaciones tendientes a acrecentar las posibilidades de inversión de fondos mutuos y compañías de seguros. A estas últimas se les permite, por ejemplo, invertir la reserva técnica y el capital en

¹³ Registro de la firma, capitales mínimos no prohibitivos, etc.

sociedades anónimas abiertas emergentes, de baja presencia bursátil. Algo similar ocurre con los fondos mutuos, quienes también pueden destinar un porcentaje a acciones de ese tipo.

Asimismo, se potencian los mercados de capitales locales por medio de la flexibilización de las posibilidades de inversión para los Fondos de Inversión, los que ahora serían diferenciados más nítidamente en sus propósitos de inversión (inmobiliarios, de desarrollo de empresas, de créditos securitizados). Sin embargo, y obedeciendo más a una lógica de control de cambios (y sus consecuencias macroeconómicas) que a la de prudencia financiera, se mantiene una serie de restricciones como encajes y normas de repatriación lentas.

Unificación cambiaria

Es en la Ley de Cambios del Banco Central donde posiblemente se requieran mayores innovaciones. La existencia de mercados cambiarios duales (paralelo y oficial) se justificó ante las circunstancias que enfrentó Chile a mediados en los '80, pero no para las actuales.

Proponemos aquí la unificación de los mercados cambiarios, de modo que todas las operaciones de cambio puedan realizarse en un mercado libre y abierto, lo que en la práctica significaría que las transacciones con divisas se harían voluntariamente en un mercado único. Esto equivale a eliminar, entre otras restricciones, la obligación de retornar divisas que hoy tienen los exportadores.

La unificación cambiaria es buena en sí misma y potencia las fortalezas que Chile tiene para convertirse en un centro financiero regional. Por una parte, existe gran complementariedad entre la ausencia de restricciones cambiarias y la fluidez de los flujos de capitales. Y por otra, ésta además de ser una señal positiva que afectaría favorablemente la percepción externa sobre nuestro país, facilitaría los negocios, continuando con la tendencia de los principales países industrializados y de algunos de nuestra región, como Argentina y México.

La pregunta, en este sentido, no apunta a cuánto daño hacen los mercados duales, sino más bien a si existen aprensiones válidas que justifiquen su permanencia. Creemos que no. En la práctica, el mercado paralelo y el oficial operan desde hace años con una brecha muy baja. Además, es posible mantener inalterado el actual esquema de banda cambiaria, en que la autoridad monetaria mantendría su posibilidad de intervenir en el mercado en el esquema de flotación sucia que utiliza hoy, pues dada la gran cantidad de reservas internacionales que tiene el Banco Central, la posibilidad de evitar fluctuaciones bruscas de la moneda a través de la intervención es evidente. Por lo mismo, y en el contexto de menor vulnerabilidad externa de la economía chilena, la unificación no encierra ningún riesgo significativo que no exista con el actual esquema cambiario.

El encaje a los créditos externos

En un contexto donde se pretende aumentar la integración financiera y fortalecer los mercados financieros y de capitales domésticos, es indispensable eliminar —o al menos reducir significativamente en un principio— el encaje a los créditos externos. Este en la actualidad no discrimina entre capitales de corto y largo plazo, ya que incluso los créditos asociados a la inversión extranjera están sujetos a este gravamen.¹⁴

Ahora bien, es conveniente destacar, sin embargo, que esta medida podría tener repercusiones macroeconómicas al estimular entradas de capitales atraídas por un atractivo diferencial de intereses y, con ello, presionar hacia una apreciación del peso. A este respecto, convendría tener presente qué genera el diferencial de tasas de interés. Ello no es otra cosa que la administración de la política monetaria en Chile, a través del instrumento tasa de interés (real), con el objeto de «ajustar» o controlar el gasto interno. De ahí entonces que una recomendación de reducción y eliminación de los encajes a los créditos externos debe contemplar una evaluación de la eficiencia de tal política monetaria¹⁵ y de la conveniencia (o costos) de acercar las tasas de interés domésticas a los niveles internacionales.¹⁶

Hoy en día, el encaje desincentiva a los bancos nacionales para arbitrar fondos desde los mercados externos a los mercados regionales. Una propuesta para avanzar en la dirección deseada sería establecer una tasa de encaje diferenciada según el destino de los fondos. Concretamente, se propone eliminar el encaje para los créditos destinados a ser intermediados fuera del país —en la medida que no sea posible eliminarlo completamente—, pues estos flujos no ponen presión sobre el mercado cambiario.¹⁷

Centro financiero regional: Valores y banca

La discusión anterior deja en claro que, aun tomando en cuenta los temores micro y macroeconómicos del regulador, es posible proponer medidas concretas que avancen en la dirección de una integración financiera más plena y a una velocidad mayor a la observada hasta ahora. Dado, por ejemplo, que en

¹⁴ Como el encaje se aplica por los primeros 365 días de vigencia del crédito, sin embargo, a mayor el plazo de éste, menor será el costo del encaje.

¹⁵ También se podría plantear una política monetaria que usara como instrumento una tasa de interés nominal, porque ésta le añadiría un mayor grado de incertidumbre a la comparación de tasas internas y externas al no descontarse automáticamente la inflación doméstica.

¹⁶ Esto lleva a un debate sobre la necesidad de un aporte del sector fiscal a esta rebaja de tasas internas y a otra discusión sobre si los niveles actuales de las tasas de interés internacionales son transitorios y anormalmente bajos o si están cerca de sus promedios históricos.

¹⁷ Hay que abordar también, sin embargo, el problema de la externalidad de riesgo-país, como se analiza luego.

el caso de valores no existen seguros estatales comprometidos, podría desde ya sistematizarse algo que —de hecho— está ocurriendo hoy, como es la intermediación de acciones de empresas de otros países, por parte de agencias chilenas para residentes en el país y adquiridas en bolsas extranjeras. También podría avanzarse hacia la cotización en bolsas chilenas de acciones y bonos de empresas de otros países de la región que cumplan requisitos de información y transparencia determinados por la Superintendencia de Valores y Seguros, sea que se transen en pesos chilenos o en dólares. Por otro lado, es natural que se continúe con restricciones a las carteras de inversión de las AFPs y compañías de seguros, dadas las obligaciones financieras potenciales que asume el Estado en estas materias.¹⁸ Sin embargo, esas restricciones no tienen necesariamente que vincularse con «topes» a la nacionalidad de los instrumentos, sino más bien a los tipos de instrumentos y su evaluación de riesgo por parte de agencias internacionales de prestigio.

El impuesto a las ganancias de capital, vigente en la legislación chilena pero ausente en varios países de la región, además de poco recaudador para el Fisco, actúa como una barrera al tipo de transacciones mencionadas e incide en una desintermediación en los mercados financieros locales.

La argumentación que se ha dado para no eliminar este impuesto es que, de llevarse a cabo esta medida, «atraería» otras operaciones que serían declaradas como ganancias de capital para evadir impuestos. Si se acepta esta argumentación, se pueden plantear mecanismos tributarios alternativos que operen «como si» se eliminara el mencionado impuesto. Por ejemplo, esto es lo que pretende el artículo 57 bis de la Ley de la Renta para el caso de las acciones de primera emisión, que premia con una rebaja de la base imponible del impuesto global complementario la mantención de esas acciones por período superiores a doce meses, y por un plazo indefinido. Para el caso de otros instrumentos de ahorro, el acuerdo tributario de 1993 entre la administración Aylwin y la oposición incorporó una segunda parte (letra b) al artículo 57 bis. de manera que, por medio de un crédito tributario por la parte del ingreso que se destina a adquirir instrumentos de ahorro bancario, se puede postergar el pago del impuesto a los retornos al ahorro. Más aún, si el cálculo está bien hecho (en términos de valor presente), esos retornos al ahorro nunca pagarían impuesto, sino que sólo se pagaría por el ingreso no proveniente del ahorro. Este artículo 57 bis. (b) no contempla como instrumentos elegibles acciones que no sean de primera emisión, porque para ello se necesitaría un depósito centralizado de valores que permitiera a Impuestos Internos verificar las transacciones de acciones. Dicha institución no existe en la actualidad, aunque el actual Gobierno aparentemente tiene la intención de enviar un proyecto de ley al respecto. Mientras ello no ocurra, sin embargo, no se elimina la asimetría del impuesto a las ganancias de capital.

¹⁸ Como pensión mínima, rentabilidad mínima de las pensiones, pensión por invalidez, etcétera.

La «culpabilidad» del impuesto a las ganancias de capital en la desintermediación en los mercados financieros locales está muy relacionada a otras distorsiones, tanto locales como externas. Las recientes operaciones de conversión de acciones de empresas chilenas que se transaban en la bolsa local para ser convertidas en ADRs pueden responder a una asimetría en la legislación norteamericana, que exige de la retención de impuestos a las ganancias de capital a los inversionistas no residentes. Si los que compraron esos ADRs son chilenos, podrían estar simplemente buscando una forma de pagar menos impuestos pero por la vía de la evasión. Por otra parte, los fondos de pensiones de EE.UU. no vienen al mercado financiero chileno no por el impuesto a las ganancias de capital *per se*, sino porque, al estar eximidos de impuestos en Estados Unidos, no pueden deducir el impuesto chileno de su carga tributaria norteamericana. A todo lo anterior hay que agregar que, más allá del impuesto a las ganancias de capitales y de los problemas que acarrea, hay otros impuestos que pueden ser también perjudiciales a la intermediación de nuestros mercados de capitales. Por ejemplo, el impuesto adicional del 35% a los dividendos repatriados por inversionistas extranjeros.

Todo lo anterior sirve para ilustrar que, en el fondo, el problema no radica únicamente en el impuesto a las ganancias de capital, sino que en varios elementos de la estructura de impuestos a la renta vigente en nuestro país. Esta es claramente ineficiente, compleja, grave en exceso a sectores medios y medios altos e incentiva toda suerte de mecanismos de evasión, quizás mucho más graves que los que se presume causaría una rebaja al impuesto a las ganancias de capital.

Una reforma a la ley de la Renta es claramente una modernización pendiente, aunque no sólo por el interés de impulsar un centro financiero regional. Pero si se trata de esto último, otra alternativa de liberalización sería simplemente el impulso a una banca multiservicio pero «off-shore», que realice transacciones en instrumentos denominados en diversas monedas, pero separada de la banca que atiende las necesidades del mercado local.¹⁹ Esta podría ser una opción razonable, sólo si se entiende como una forma de mantener a la banca que opera en el mercado local básicamente en pesos o en UF, libre de la «contaminación» asociada a las operaciones en monedas extranjeras desreguladas. En cambio, no parece ser una opción razonable si implica exenciones tributarias o algún tratamiento especial para fortalecer su desarrollo.²⁰

Cualquiera sea la opción escogida, es claro que la aspiración de transformar a Chile en un centro financiero regional requiere de la posibilidad de que se emitan y circulen libremente títulos denominados en moneda extranjera,

¹⁹ Nuevamente, los bancos de la plaza podrían tener participación en los negocios «off-shore», pero siempre a través de un holding financiero que separe la filial bancaria tradicional de las filiales que operen «off-shore».

²⁰ Que es la forma en que se ha desarrollado la banca «off-shore» en otros países.

lo que una vez más refuerza la necesidad de una mayor libertad cambiaria (unificación incluída).

Inversión directa del sector financiero en el exterior

Existe un campo de acción amplio y promisorio en lo que respecta a las posibilidades de invertir y operar fuera del país, los que se abren en la actualidad para las instituciones y empresas nacionales que operan en los mercados financieros y de capitales domésticos. Estas, tales como AFPs, bancos, compañías de seguros, fondos mutuos y posiblemente Isapres, están hoy restringidas en su internacionalización. La legislación establece diferencias según el tipo de institución y el de capital que pretenden invertir en el exterior.

Pero las restricciones no están sólo en la ley, sino en la acción prudencial de las autoridades. La Superintendencia de Bancos, por ejemplo, ha impedido a bancos privados la emisión de bonos en el exterior y la compra de acciones en otros bancos latinoamericanos. Estas restricciones ponen en desventaja a la banca nacional respecto de sus competidores en el exterior, y constituyen un incentivo para que sean los propios dueños de los bancos nacionales quienes operen a través de sociedades constituidas fuera de Chile para no perder las oportunidades de la internacionalización.

Para ello es necesario contar con el esquema regulatorio adecuado que concilie la evidente necesidad de avanzar en la dirección de mayor integración, con mecanismos que resguarden una supervisión prudencial del sistema financiero como un todo. Ahora bien, en el mediano plazo dichos mecanismos, más que muros de contención a los flujos de capitales, deben ser instancias de coordinación entre entidades supervisoras de Chile y el resto del mundo, especialmente de América Latina. Tal coordinación debiera incluir el traspaso fluido y comprensivo de información en un sentido y otro, de manera que los entes reguladores nacionales puedan hacer una evaluación más certera de los riesgos involucrados en esas operaciones extranjeras. También sería posible que esta coordinación se tradujera en una doble supervisión de las instituciones financieras, tanto por parte de la autoridad del país de origen como la del país huésped.

En el sector bancario, por ejemplo, y como medida precautoria, se podría permitir operaciones en países que hayan suscrito los acuerdos de Basilea y que estén aplicando normas de liquidez y solvencia consistentes con los mismos. Con esos países, la coordinación entre entidades supervisoras sería significativamente menos complicada.

Sin embargo, si las normas de Basilea se consideran sólo una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la solvencia de las instituciones bancarias, el regulador chileno —la Superintendencia de Bancos— podría adicionalmente requerir provisiones a las operaciones de bancos chilenos en el exterior que dependan de una evaluación de riesgo-país. Es decir, mientras mayor sea el riesgo-país (o quizás el riesgo del sistema financiero del país en

cuestión), mayor, la provisión que exigiría la SBIF en las operaciones de crédito que se quieran realizar por parte de un banco chileno en esa nación.

Pensando que la coordinación de los entes reguladores y los flujos de información a nivel regional son fundamentales, sería útil que los múltiples acuerdos comerciales que se han negociado con países de la región, o están en proceso de serlo, incluyeran cláusulas sobre la integración de servicios financieros, lo cual permitiría una coordinación más expedita.

Efectos en la prima por riesgo-país

Un tema del cual debe hacerse cargo la regulación, especialmente en una transición hacia un esquema de mayor integración y de configuración de Chile como centro financiero regional, es el de la externalidad negativa que se produce sobre nuestra prima de riesgo-país si se generaliza un proceso de triangulación significativo de fondos externos. En efecto, si los fondos que, por ejemplo, un banco chileno presta en operaciones en otro país de la región (digamos Perú) provienen a su vez de bancos o depositantes de terceros países (como EE.UU.), el crédito del banco nacional constituye deuda externa de Perú con Chile, en tanto el crédito del banco norteamericano al banco chileno constituye deuda externa de Chile. En otras palabras, el banco norteamericano le presta a un banco de un país con rating de crédito BBB+, el que a su vez recicla los fondos hacia un país sin rating de crédito. Si la operación falla, puede que el propio rating BBB+ termine siendo cuestionado.

Estas triangulaciones no sólo se pueden realizar a través de bancos. Recientemente se ha anunciado públicamente la intención de algunas grandes empresas chilenas de colocar ADRs en Nueva York con el propósito de invertir en Argentina y Perú. Sin embargo, también es cierto que es en el caso de las operaciones bancarias donde las miradas se centran cuando se tienen que evaluar los grados de solvencia y liquidez internacional de un país. En este sentido, puede ser más fácil avanzar rápido en el caso de los negocios no bancarios que en la internacionalización de la banca en su giro tradicional. En cuanto a la banca, se puede operar por la vía de las provisiones diferenciadas por riesgo-país como fue sugerido.

De todas maneras, si somos optimistas respecto de las perspectivas de otros países de la región que ya han implementado gran parte de las reformas estructurales que Chile hiciera hace unos años, la externalidad negativa mencionada sería esencialmente un problema transitorio, en la medida en que el resto de la región alcance también un rating de crédito.²¹

Donde ciertamente se podría avanzar con rapidez es en la autorización para abrir sucursales bancarias y oficinas de representación en el exterior —y

²¹ Aunque el único que podrá hacerlo en un plazo razonable será Argentina, por ahora. Para tener una perspectiva, la evaluación de Chile es BBB+, otorgada por Standard & Poor's.

no solamente en la región—, cuestión que acoge parcialmente el proyecto de ley de reforma a la ley de bancos actualmente en el Congreso. Esto obedecería no sólo a la intención de consolidar en el proceso de integración financiera, sino también a un principio de equidad competitiva de la banca nacional frente a la banca extranjera que opera actualmente en Chile.

5. CONCLUSION

La inserción financiera de Chile en la economía mundial es un proceso inconcluso. A pesar de los enormes avances de los últimos veinte años, aún quedan muchas áreas de importancia en que Chile puede progresar. Una mayor integración financiera permitiría desarrollar aún más las significativas potencialidades de crecimiento de nuestro país, y este trabajo ha pretendido justamente aportar ideas específicas para profundizar esta inserción.

Chile tiene oportunidades claras de convertirse en un centro financiero regional, de exportar servicios financieros a otros países de América Latina y realizar inversiones directas en la región, estableciendo instituciones financieras filiales. Para ello se cuenta con una serie de ventajas, como son la estabilidad y el dinamismo de la economía chilena, el «know-how» adquirido en muchos años de operación y el hecho de que muchos de nuestros vecinos están implementando normativas similares a la chilena en la organización de sus mercados financieros. Sin embargo, estas oportunidades enfrentan obstáculos regulatorios que deben ser removidos.

En las circunstancias actuales de la economía chilena, ya no se justifica la existencia de mercados cambiarios duales, es decir, uno paralelo y otro oficial. La unificación de los mercados cambiarios, autorizando a que todas las operaciones de cambio puedan realizarse en un mercado libre y abierto, es el próximo paso. Entre otras cosas, esto significaría la libertad total para que los exportadores decidan la liquidación de sus divisas. Esta medida es buena en sí misma y potencia las posibilidades de convertir a Chile en un centro financiero regional. Tampoco se prevén dificultades en su aplicación. En la práctica, el mercado paralelo y el oficial operan desde hace años con una brecha muy baja. Además, es posible mantener inalterado el actual esquema de banda cambiaria con flotación sucia. La posibilidad de evitar fluctuaciones cambiarias bruscas a través de la intervención es evidente, dada la gran cantidad de reservas internacionales que tiene el Banco Central.

Tampoco se justifica mantener la restricción de un año a la repatriación de capital por el D.L. 600, la que debería ser eliminada a corto plazo. Por otra parte, también puede avanzarse en permitir un mayor acceso de las empresas chilenas a fondos externos. La reducción del monto de emisiones para bonos y ADRs desde US\$ 50 a US\$ 25 millones es una medida adecuada, pues montos menores no se justifican incluso desde el punto de vista de los costos de la emisión. Sin embargo, las exigencias de clasificación internacional re-

queridas para los emisores por parte de las autoridades chilenas —BBB+ para bonos y BBB para ADRs— puede ser redundante. Estas normas deberían flexibilizarse, de manera de permitir un acceso más expedito de las compañías chilenas a los capitales del exterior. El principio debiera ser, más bien, que los inversionistas de los centros financieros internacionales sean quienes exijan determinadas condiciones a los instrumentos emitidos por empresas chilenas y no el Banco Central de Chile.

También es posible mejorar la situación del encaje a los créditos externos. Originalmente adoptado para desincentivar el arbitraje de capitales especulativos, esta medida afecta hoy a la gran mayoría de los créditos externos, incluso a aquellos ligados a proyectos de inversión extranjera. En la práctica, encarece el acceso al crédito externo para las empresas nacionales, afectando sus niveles de competitividad. Luego del alza de las tasas norteamericanas, en 1994, es perfectamente posible pensar en eliminar —o reducir fuertemente— el encaje, y proponemos al menos eliminarlo para los créditos destinados a ser intermediados fuera de Chile.

Finalmente, se debería permitir invertir y operar expeditamente en el exterior a una serie de instituciones financieras que hoy están restringidas, como AFPs, bancos, compañías de seguros y fondos mutuos. Por ejemplo, debería permitirse ya la apertura de sucursales bancarias en el exterior en forma expedita. También sería relativamente sencillo acelerar la internacionalización en valores y seguros.

Como resguardo para la actividad de los bancos en el exterior, podría autorizarse en un principio la internacionalización a países que hayan suscrito los acuerdos de Basilea, y coordinar la supervisión entre el regulador chileno (la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) y el del país huésped. Como resguardo adicional, podrían requerirse provisiones diferenciadas de acuerdo al riesgo-país. Es decir, mientras mayor el riesgo-país, mayor la provisión exigida para las operaciones de crédito. Este proceso de internacionalización debería extenderse también a otras instituciones financieras, a medida que pueda coordinarse la supervisión con otros países.

En resumen, existen amplias oportunidades para profundizar la integración financiera de nuestro país en el exterior. Debemos ser imaginativos para abordar los desafíos de la globalización y estudiar soluciones que potencien y no impidan la internacionalización de nuestros mercados financieros. Algunas ventajas comparativas se reciben, otras se obtienen con trabajo. Las ventajas competitivas que hemos desarrollado en los mercados financieros son del segundo tipo, pero eso no significa que debamos desaprovecharlas.

ANEXO

CRONOLOGIA DE LAS MEDIDAS DE POLITICA PARA
LA INTEGRACION FINANCIERA

1974 - 1994

- 1974 • Blanqueo de capitales.
- DL 600, de Inversión Extranjera.
- DL 326, Artículo 14 permite endeudamiento externo de instituciones no financieras.

- 1975 • Compras de divisas por ventanilla reemplaza blanqueo.
- Comienza el acceso a crédito comercial a través del Artículo 15 del DL 326.

- 1976 • Chile abandona el Pacto Andino.

- 1977 • Bancos y financieras son autorizados a operar a través del Artículo 14, pero bajo severas restricciones de stocks y flujos mensuales.

- 1978 • Relajación parcial de las restricciones que enfrentan las instituciones financieras para acceder a crédito externo a través del Artículo 14.

- 1979 • Encaje para créditos Artículo 14 de menos de 66 meses de madurez, tanto para bancos como para instituciones no financieras.
- Fijación del tipo de cambio en \$ 39 por dólar.
- Venta de divisas a través de ventanilla.
- Se eliminan cuotas respecto del stock de créditos externos a los bancos a través del Artículo 14.

- 1980 • Se elimina la cuota sobre los flujos mensuales de crédito a las instituciones financieras a través del Artículo 14. Se mantiene el encaje y restricciones al crédito de corto plazo.
- Se eleva el límite de la inversión que bancos y financieras nacionales pueden hacer en acciones y títulos de bancos en el exterior.

- 1981 • Se permite a bancos nacionales abrir sucursales en el exterior.

- 1982 • Se devalúa en junio.
- Se reducen encajes en créditos de corto plazo (de 20 a 5%).
- Se permite a los bancos tomar posición en moneda extranjera (con un máximo de 50% sobre su capital y reservas).

- Se paga interés sobre los encajes de créditos Artículo 14 de más de 4 años de madurez (pero menores a 66 meses).
 - Septiembre: se reinstauran controles de cambio; se reemplaza el tipo de cambio libre por un «crawling peg»; se imponen cuotas de viajes, se cierra la ventanilla de venta de divisas.
- 1983
- Intervención de la banca en enero y suspensión por 90 días en el pago de obligaciones de deuda externa.
 - Dólar preferencial.
- 1985
- Se elimina el dólar preferencial.
 - Se implementan mecanismos de conversión de deuda externa, Capítulos XVIII (residentes) y XIX (no residentes) de la Ley de Cambios.
- 1986
- Se reforma sustancialmente la Ley de Bancos.
- 1989
- Nueva ley orgánica del Banco Central consagra su autonomía y mantiene su autoridad en materias de operaciones de moneda extranjera y de administración cambiaria.
- 1990
- El Banco Central autoriza a los residentes a usar el mercado cambiario informal para invertir en el exterior.
 - Se permite a las empresas nacionales colocar ADRs en los mercados externos, con un monto mínimo de US\$50 millones (Capítulo XXVI).
- 1991
- Los bancos chilenos son autorizados para invertir en el exterior hasta el 25% de sus depósitos en moneda extranjera.
 - Se permite adelantar las repatriaciones de capital que entraron a través del Capítulo XIX, previo pago de una comisión al Banco Central (abril y luego más en octubre).
 - Los bancos chilenos son autorizados a otorgar créditos a otros países de América Latina bajo el convenio ALADI.
 - Se impone un encaje de 20% a los créditos externos de corto plazo.
 - Se permite a los exportadores mantener hasta un 5% de sus retornos sin liquidar en el mercado formal.
- 1992
- Se autoriza a las AFP a invertir hasta 3% de los fondos de pensiones en títulos extranjeros.
 - Son eliminadas todas las restricciones a las repatriaciones de capital y utilidades de las inversiones del Capítulo XIX.

- El encaje se hace extensivo a los depósitos en moneda extranjera y se incrementa a 30%.
 - Se aumenta al 10% el monto que los exportadores pueden retener sin liquidar en el mercado bancario.
 - Se permite a las empresas chilenas colocar bonos en el exterior, previa autorización del Consejo del Banco Central, y por un monto mínimo de US\$50 millones.
- 1993
- Se reduce el período mínimo para repatriación de capital bajo el DL 600 de tres años a un año.
- 1994
- Se aumenta de 10 a 15% el porcentaje de libre disposición de los retornos de exportación, en abril, y luego al 25% en septiembre.
 - Se reduce de 50 a 25 millones de dólares el mínimo requerido para emisiones de bonos o de ADRs en el exterior por parte de una empresa chilena. Luego se extiende esta reducción para empresas financieras. Las empresas emisoras deben tener al menos una categoría de BBB emitida por al menos dos clasificadoras internacionales (BBB+ para empresas financieras).
 - Se aumenta de 3 a 4% el tope máximo de los fondos de pensiones que puede ser invertido en el exterior.

Referencias bibliográficas

- Arrau, P., «Fondos de Pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993», *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 19, Cepal, 1994.
- Labán, R. y F. Larraín, «Can a Liberalization of Capital Outflows Increase Net Capital Inflows?», *Documento de Trabajo* 155, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1993.
- _____, «The Chilean Experience with Capital Mobility», B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (editores) *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1994a.
- _____, «What Drives Capital Inflows? Lessons from the Chilean Experience», *Documento de Trabajo*, 168, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. 1994b.
- Morandé, F., «Flujos de capitales hacia Chile, 1977-1982. Una nueva mirada a la evidencia», F. Morandé (editor), *Movimientos de capitales y crisis económica: Los casos de Chile y Venezuela*, Ilades, 1991.
- _____, y J. M. Sánchez, «La expansión del giro bancario tradicional a los negocios no bancarios», *La banca ante nuevos negocios y mercados*, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, diciembre 1992.
- Rosende, F., «La macroeconomía de la cuenta de capitales», mimeo, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, mayo 1994. ●

CAPITULO CUATRO

MEJORANDO NUESTRA CALIDAD DE VIDA

Agencia, F. Universidad Católica de Chile, Doctor en Desarrollo Urbano y Vivienda, Universidad Católica de Chile, MSc. Experiencia Internacional en Gestión Urbana, Investigador del Centro de Estudios Públicos.

La descentralización en Chile es un proceso activo. A partir de políticas sostenidas en el tiempo y por diferentes gobiernos y las transformaciones estructurales que ha experimentado el país —la más reciente de las cuales es la activa vida institucional democrática—, Chile presenta hoy un conjunto apreciable de oportunidades y demandas para justificar nuevos pasos en su proceso descentralizador. La estrategia central que se propone para ser abordada a partir de este período de gobierno, y en atención a los horizontes del cambio de siglo, se basa en la continuación de los pasos de perfeccionamiento en la desconcentración de la toma de decisiones y en una mayor autonomía de los niveles subnacionales de gobierno.

Para ello, la noción fundamental que es preciso incorporar en una nueva estrategia descentralizadora radica en el estímulo y generación de procesos políticos, sociales y administrativos de demanda de descentralización, entendidas como el estímulo y respuesta institucionales a las iniciativas y propuestas locales, lo que se asocia a la concepción del proceso descentralizador como una opción de desarrollo nacional y no sólo como respuesta técnica al anhelo de una mayor eficiencia administrativa en el ámbito del sector público. Otro componente de la estrategia sugerida es la consolidación de gobiernos en los niveles subnacionales, superando con ello la noción de enclaves de administración y contribuyendo al fortalecimiento de la democracia participativa y su correlato de mayor gobernabilidad en el sistema de gestión descentralizada.

PABLO JORDAN F.

Arquitecto, P. Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano y Vivienda, Massachusetts Institute of Technology, MIT. Experto Internacional en Gestión Urbana. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

DESCENTRALIZACION: UN PROCESO EN DESARROLLO

La descentralización en Chile es un proceso activo. A partir de políticas sostenidas en el tiempo y por diferentes gobiernos y las transformaciones estructurales que ha experimentado el país —la más reciente de las cuales es la activa vida institucional democrática—, Chile presenta hoy un conjunto apreciable de oportunidades y demandas para justificar nuevos pasos en su proceso descentralizador. La estrategia central que se propone para ser abordada a partir de este período de gobierno, y en atención a los horizontes del cambio de siglo, se basa en la continuación de los pasos de perfeccionamiento en la desconcentración de la toma de decisiones y en una mayor autonomía de los niveles subnacionales de gobierno.

Para ello, la noción fundamental que es preciso incorporar en una nueva estrategia descentralizadora radica en el estímulo y generación de procesos políticos, sociales y administrativos de demanda de descentralización, entendidas como el estímulo y respuesta institucionales a las iniciativas y propuestas locales, lo que se asocia a la concepción del proceso descentralizador como una opción de desarrollo nacional y no sólo como respuesta técnica al anhelo de una mayor eficiencia administrativa en el ámbito del sector público. Otro componente de la estrategia sugerida es la consolidación de gobiernos en los niveles subnacionales, superando con ello la noción de entes de administración y contribuyendo al fortalecimiento de la democracia participativa y su correlato de mayor gobernabilidad en el sistema de gestión descentralizada.

Lo anterior tendrá necesariamente que ir acompañado del perfeccionamiento de la democracia participativa y su consecuencia en la institucionalidad y los mecanismos de gestión, de cambios políticos, institucionales y legales relacionados con los límites a la discrecionalidad y la autonomía de estos gobiernos locales, y con la incorporación efectiva de la definición de políticas y estrategias de desarrollo local a las responsabilidades de las futuras autoridades.

Sin duda que es necesario agregar asimismo las dimensiones técnicas de este proceso y que se vinculan a lo menos con la consolidación y fortalecimiento de las bases legales, de financiamiento y de recursos no financieros que afectan a nuestras administraciones descentralizadas. No será posible avanzar hacia una nueva etapa de la descentralización chilena, y de este modo realizar las oportunidades para el desarrollo nacional, si no se cuenta con los elementos básicos para llevar adelante la gestión local del desarrollo.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN MARCHA

La descentralización como proceso de modernización del Estado en Chile y como opción para el desarrollo nacional está viva. Las recientes modificaciones en los marcos legislativos que crean las leyes de los gobiernos regionales y de las administraciones municipales, dan un refuerzo importante a éste.

Asimismo, la consolidación de capacidades administrativas y de gestión en los escalones subnacionales de gobierno hacen ver con optimismo el futuro. Más aún, la aceptación casi universal de acuerdos básicos en torno al orden político, económico, el rol del Estado y los objetivos nacionales de crecimiento económico sostenido y erradicación de la pobreza, hacen que se produzca un espacio apropiado para la discusión y propuesta de los estilos de desarrollo, de la institucionalidad democrática y, sobre todo, existe el espacio adecuado para la reflexión sobre las orientaciones fundamentales que podrían tomar los pasos a dar en la modernización de nuestras instituciones de gobierno. Se acogen así también las demandas recientes, aquellas que las mismas transformaciones que estamos viviendo imponen sobre nuestro sistema de gobierno y de gestión pública.

Lo que entendemos es que el país se encuentra en un tiempo de consolidación de una plataforma de desarrollo, en donde el renovado orden institucional, los marcos globales de política pública y los espacios más recientes en el ámbito de la política económica y de estrategias gubernamentales ofrecen un escenario de estabilidad y crecimiento sostenido. Escenario que a su vez constituye una inmejorable oportunidad para plantear propuestas que perfilen y concreten el paso del país y su desarrollo a un nuevo estadio. Es decir, nos encontramos en un doble proceso: en uno de consolidación de lo alcanzado hasta ahora y en otro de preparación para cruzar un nuevo umbral en nuestro desarrollo.

La descentralización, como proceso de asignación progresiva de responsabilidades y atribuciones desde el gobierno nacional hacia entidades subnacionales, apunta principalmente al enriquecimiento de las capacidades de gestión en las localidades y las regiones del país. Los desafíos globales que ello implica están registrados en la literatura y en la rica experiencia que ha vivido nuestro país en los últimos años. La descentralización es asimismo un acompañante de los cambios en la modernización del aparato público nacional, y en sus principios contiene elementos afines con las propuestas ya aceptadas en política pública, como las de propender a un desarrollo equilibrado en términos territoriales y sociales, incrementar la participación ciudadana en las decisiones del desarrollo local y fortalecer simultáneamente las instituciones de la democracia.

De este modo, la descentralización ha debido seguir los grandes lineamientos de gestión gubernamental del país, siendo eco de escenarios de una más eficiente administración del gasto público, de una mejor adjudicación de subsidios de asistencia social y por lo mismo de los esfuerzos para superar la pobreza. Ha sido eco además de una gradual y creciente preocupación por la gestión del desarrollo sustentable y, por cierto, de la incorporación de agentes regionales y locales al proceso de desarrollo.

La descentralización, entonces, ha formado parte de las estrategias de adecuación y modernización del Estado chileno en los últimos años, en particular a partir de las reformas institucionales hechas por los anteriores gobiernos. A lo largo de sucesivos incrementos en la desconcentración administrativa, en la creación y puesta en marcha de mecanismos de distribución y asignación presupuestaria por regiones, de la instalación de órganos de representación ciudadana en los gobiernos subnacionales y a partir de la consolidación de modalidades democráticas de elección de las autoridades, se ha sostenido en el país y en sucesivas gestiones gubernamentales el proceso descentralizador.

En el momento presente, es necesario concebir estrategias nacionales que den un nuevo impulso al proceso de descentralización. La sola existencia de gobiernos regionales y locales de origen democrático implica importantes desafíos para la acción gubernamental. Por cierto que una pieza central del debate estará en la delegación de espacios crecientes de toma de decisiones y de acción. La conformación de poderes locales y la correlación de éstos con las orientaciones nacionales impuestas por el Gobierno central serán un tema de permanente revisión y ajuste.

Más allá de los potenciales escollos que implique una nueva etapa en este proceso, es importante destacar aquí las oportunidades que presenta el mismo para lograr alcanzar un desarrollo más equilibrado, equitativo y rápido.

La descentralización en Chile debiera, por lo tanto, hacerse parte —explícitamente— de la estrategia de desarrollo nacional, entendiéndose este proceso no sólo como una opción de reforma administrativa de los servicios públicos, sino como un espacio político y de políticas referido al desarrollo nacional. Debe hacerse parte, entonces, de una planificación orientada al mejor

aprovechamiento de nuestras ventajas en el territorio en relación con el crecimiento económico; a la mejor y más efectiva atención de la población, en especial en relación con la satisfacción de sus necesidades básicas y la erradicación de la pobreza; a una más eficiente acción del Estado; a la consolidación de una institucionalidad democrática, y a la promoción de modalidades de desarrollo asociadas con una racional ocupación, uso y explotación de nuestros recursos naturales.

Con estos horizontes, es claro que el proceso descentralizador no se agota con la transferencia de atribuciones y responsabilidades a organizaciones e instituciones subnacionales para que éstas ejecuten y administren servicios. Este debe tender más bien a la gradual construcción de un sistema de gobiernos locales, que siendo parte de un Estado unitario se esfuerzan por impulsar con creatividad, recursos y espacios de gestión, el desarrollo social y económico local.

Chile tiene hoy una inmejorable plataforma institucional, política y económica para dar los pasos siguientes en nuestro particular proceso de descentralización. Las líneas que siguen ayudan a la comprensión de los desafíos y oportunidades que tenemos por delante.

2. CONSIDERACIONES GENERALES Y TRASFONDO

El tema del centralismo gubernamental y de las expresiones de descentralización y centralización se enmarca generalmente dentro de un proceso de traspaso y creación de atribuciones en niveles subnacionales de gobierno, los que se orientan a enfrentar en forma más efectiva los problemas y desafíos del desarrollo. Y ello en los planos social, territorial, económico e incluso político. Cuando se habla de descentralización, se trata en definitiva de que los niveles subnacionales adquieran un cúmulo significativo de competencias que les permitan afectar realmente los destinos y las orientaciones del desarrollo local territorial, social y económico, a partir de un procesos de toma de decisiones local o regional.

En nuestro país la tradición en la organización del Estado toma sus raíces del modelo de gestión francés, que condujo a la organización de gobiernos centrales poderosos y, por lo mismo, de gobiernos subnacionales de poco poder relativo que operan con fuertes restricciones en todos los ámbitos, en particular el financiero y el legal (Rufián y otro, 1993).

Así entonces, el proceso de descentralización en nuestro país —y particularmente en los últimos años— ha estado marcado por un fuerte sentido de «oferta» desde el Gobierno central, con un énfasis explícito en el elevamiento progresivo de las capacidades administrativas de las entidades subnacionales de gobierno, incluidas en éstas las de asignación de recursos de inversión local; de canalización y organización de la demanda por subsidios centrales; de seguimiento, monitoreo y control de programas centrales en distintos sectores

gubernamentales; de coordinación en el espacio local de las acciones de distintas instituciones del sector público, y otras de similar tenor.

Es posible, a partir de estas indicaciones leer el objetivo original —nunca explicitado— de nuestro proyecto descentralizador: la construcción de un sistema jerarquizado y dependiente de instituciones de administración del territorio. El énfasis estaría dado por la verticalidad presente en la mayoría de los procedimientos, en particular los de aprobación de reformas, de planes y presupuestos, de control administrativo, de operación a partir de metas fijadas por los organismos de nivel nacional, de las limitaciones a la iniciativa impuestas por la legislación y de los límites directos e indirectos a la capacidad de gestión, entre otras.

En otras palabras, es posible suponer que por esta vía los planteamientos por mayor autonomía de gestión que hoy se dan en el ámbito de las administraciones municipales, por ejemplo, sean respondidos no a partir de una modificación a las estructuras existentes, sino que a través de la creación de mecanismos más eficientes de asignación presupuestaria, de aprobación de todo tipo de planes, de aceleración de los trámites, de reducción de la burocracia y otros.

En el plano de los recursos se podrán crear nuevos fondos concursables, mayores grados de libertad en los manejos de los presupuestos, quizás la posibilidad de fijar tarifas, tributos y cobros locales —en este sentido, véase la propuesta de Ley de Rentas Municipales, en proceso de aprobación en el Congreso—, pero difícilmente es previsible suponer una mayor acción de los municipios o las administraciones regionales en la captación y administración tributaria, en la generación de incentivos a la recaudación, ni siquiera a una mayor participación en la información sobre bases tributarias y territorio.

Con esto queremos marcar la diferencia que pudiera establecerse entre el objetivo de un sistema como el que se ha insinuado en nuestro país versus el de gobiernos locales. Avanzar en este sentido debiera asociarse con mayores niveles de autonomía, con la posibilidad de contar con financiamiento seguro en el tiempo y con espacios de discrecionalidad que permitan un efectivo ajuste de las políticas centrales o nacionales a la realidad local, entre otras. Como ejemplo de lo anterior están las propuestas contenidas en *Más recursos para la ciudad: Nuevas perspectivas*, de I. Irrázaval y C. Lehmann, editores, Centro de Estudios Públicos/Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1994.

Ahora bien, como alternativa al modelo de origen francés existe la tradición sajona, que lejos de concebir al municipio —o al gobierno provincial o departamental— como un ejecutor desconcentrado de políticas públicas, coloca el acento en el concepto de «self government» o de auto-administración local, y con ello los poderes de la autoridad local son reales y efectivos. Aquí el concepto de fondo es el de la asociación entre distintas autoridades que buscan desarrollar estrategias de gestión pública, que compatibilicen los principios del bien común con la oportunidad de crecimiento, en los escenarios locales.

De este modo, el desarrollo nacional —en parte no despreciable— se estructura por la suma de los desarrollos locales, a partir de la definición de políticas macro, abiertas y flexibles, planteadas por los niveles superiores del gobierno, en un marco de representatividad democrática, las que son traducidas en la localidad de acuerdo con sus particulares características.

El acento puesto por la tradición sajona en la autonomía municipal de los gobiernos locales ha influido notablemente en las más recientes propuestas de modernización del Estado en Chile, de perfeccionamiento de la gestión pública y de orientación política hacia la democracia participativa.

Desde otro ángulo, la noción de descentralización en nuestra región adquiere especial fuerza como salida estratégica e institucional a la crisis global de la década de 1980, en especial por la asociación que se produjo entre los procedimientos y estructuras gubernamentales de fuerte sentido estatista con el fracaso en la generación de un desarrollo de ritmo sostenido en el tiempo, además de la evidente incapacidad que demostraron esos gobiernos en garantizar niveles mínimos de equidad social y territorial. Dicho de otro modo, el discurso descentralizador tiene una fuerte asociación con los procesos de modernización del Estado y responde a objetivos amplios de desarrollo y equidad que exceden las metas de mejoramiento administrativo de la función pública.

Configurado entonces como un proceso y como una respuesta estratégica a la crisis del Estado y del modelo de desarrollo, la descentralización como idea y objetivo de política pública ha estado presente desde hace décadas en nuestro país. (Ahumada y otro, 1990). Ciertamente que el alcance de este trabajo no permite una presentación sistemática del proceso chileno, con sus altos y bajos. Tampoco es posible realizar un análisis de las formas como se resolvieron las cuestiones clásicas que emergen de este proceso: el cuándo, cómo y mediante qué estrategia particular se traspasan atribuciones y recursos a los niveles subnacionales de gobierno y gestión, y qué indicadores han sido utilizados para determinar la oportunidad de tales traspasos.

De lo anterior se debe extraer la noción de que el proceso descentralizador en el país ha respondido sin duda a las particularidades de cada momento, teniendo por ello altibajos a lo largo de su implementación, aunque ha tendido a ser un elemento destacado en épocas de fuertes ajustes en el Estado, cuando las estructuras de gobierno enfrentan momentos de crisis o ruptura, o alternativamente, cuando las condiciones políticas nacionales cambian estructuralmente. Tal es el caso de los dos gobiernos anteriores en Chile, en donde por razones diversas y con estrategias complementarias se han dado pasos decididos en el proceso de consolidación de una estructura de gestión gubernamental desconcentrada y con una creciente asociación con el territorio.

La progresividad en la construcción de entidades subnacionales de gestión y administración, que tengan una clara relación con un territorio particular, conformando con ello una estructura de gobierno que agrega niveles jerárquicos, que —además— persigue la asociación más directa entre las de-

mandas de la población local y las soluciones que el Estado provee, y, finalmente, en un marco de vida política democrática, en la teoría de la descentralización tiene un sólo objetivo: la consolidación de gobiernos locales.

En este sentido el nivel de autonomía, de garantía de financiamiento, de libertad de emprendimiento y de asociación, de flexibilidad en la generación de marcos reglamentarios, y otros similares, se constituyen en indicadores de evaluación del proceso de descentralización. A partir de ello es que se pueden caracterizar distintas fases dentro del proceso, tales como la deslocalización, la desconcentración territorial-administrativa y la descentralización propiamente tal. (Boisier, 1988).

Chile ha tenido progresos indesmentibles a lo largo de todos esos indicadores: ha sabido institucionalizar una estructura territorial y administrativa con permanencia; ha dotado crecientemente de recursos e instrumentos a los administradores locales; ha asociado el proceso descentralizador a tareas fundamentales del desarrollo nacional, como es la erradicación de la pobreza; ha tomado riesgos históricos en la desconcentración de los presupuestos sectoriales y en la administración de sectores como salud y educación, y, más recientemente, ha experimentado con la reincorporación de la democracia a la administración del Estado subnacional. Lo que queda por hacer constituye el paso de mayor trascendencia: la consolidación de gobiernos locales.

Con ello se quiere resaltar el rol inequívocamente político de la gestión local, en donde a las tareas asociadas con la entrega de servicios básicos, provisión de infraestructura, coordinación y ejecución de programas sociales, y demás, se deben agregar las de definición de políticas y estrategias de desarrollo local, de orientación del desarrollo, de creación de instrumental específico para encauzar dichas políticas, la movilización de la participación ciudadana en la identificación y definición de objetivos, programas y proyectos de desarrollo local. En otras palabras, las funciones y características de la gestión gubernamental claramente exceden los límites impuestos en la actual legislación nacional, las cuales apuntan a la existencia de organismos eficientes de administración desconcentrada. Y es aquí donde radica nuestro principal desafío descentralizador.

3. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

Con lo planteado hasta aquí es prudente mencionar algunas consideraciones sobre todo proceso de descentralización que deben afectar positivamente el proceso chileno. En especial el establecimiento de concepciones que relacionen la política y el proceso de descentralización, con propuestas de desarrollo nacional, y el cómo enfrentar el diseño de propuestas.

a) En primer lugar es necesario remarcar que la descentralización es un proceso de cambio y ajuste institucional, político y administrativo permanente,

no una condición estructural o simplemente una opción administrativa del Estado. Como proceso es parte de la modernización del Estado y en esa perspectiva debiera ser determinado en cada ocasión por las características especiales en diversos planos en el país.

Este hecho implica que, más allá de acuerdos básicos en torno a la oportunidad de promover acciones y estrategias descentralizadoras en Chile, la forma, el ritmo e incluso los alcances del proceso necesariamente deben particularizarse en cada caso, en especial atendiendo aspectos tales como la calificación de las entidades subnacionales de gobierno; dotación e integración de los sistemas de comunicación nacionales; una clara descomposición administrativa del territorio que a su vez considere aspectos económicos, naturales y socio-demográficos; disponibilidad y oportunidad de recursos financieros para dar marcha, seguimiento y orientación al proceso, y entre otras, el nivel de acuerdo político en torno al tema. Estos aspectos habrán de influir en el diseño de las estrategias descentralizadoras en cada ocasión, lo que hace claro que no existe una receta para orientar el proceso descentralizador. Parte importante entonces de las propuestas habrá de ser una evaluación de las condiciones o estadios que se han de enfrentar.

b) Como proceso, la descentralización es compleja —en el sentido de rica—, al tener dimensiones técnicas, políticas y sociales. Es decir, es más que una reforma administrativa, más que un sistema de reasignación de potestades o facultades. Es ante todo una *opción estratégica*, que apunta a maximizar el desarrollo nacional en las dimensiones territorial, económica, y social. La consecuencia de esto, en el plano conceptual, radica en la importancia de superar la identificación de diferentes niveles de desconcentración o deslocalización administrativa de funciones gubernamentales, servicios o prestaciones sociales con descentralización.

Si bien es cierto que hacer esfuerzos en aquel sentido constituye un avance en la dirección de la descentralización, carece de otros ingredientes que se asocian con la capacidad de fomentar, orientar y liderar el desarrollo local o regional desde los gobiernos locales o subnacionales.

Esto último está asociado a un conjunto de facultades y potestades que apuntan a niveles crecientes de autonomía en la gestión local, tales como la de generar reglamentos locales, definir prioridades de gasto e inversión, opciones administrativas como las de asociación con otros entes públicos o privados, además de discrecionalidad y autonomía en la asignación de los recursos, entre otros.

Por estas consideraciones es posible suponer que no existirán disensos fundamentales en la necesidad u oportunidad de la descentralización para nuestro país. Las diferencias de opinión se concentran más bien en aspectos técnicos y políticos, que son entonces alternativas de cómo enfrentar el proceso. Qué sector o servicio se descentraliza; hasta qué punto se pierde control por parte del centro gubernamental; cómo garantizar los recursos y más aún su

uso eficaz y eficiente; cómo resolver el dilema de compatibilizar estrategias de acción local con las orientaciones de gobierno nacional, y otras similares, son consideraciones al caso.

Las opciones frente al proceso se complican aún más al agregar el ingrediente de políticas de desarrollo, en el sentido de ajustar el proceso de descentralización a los requerimientos de un conjunto específico de principios ordenadores de la gestión pública, del Estado y de la sociedad.

En consecuencia, sostenemos que no es prudente discutir sobre la oportunidad de nuevas acciones descentralizadoras sin antes estar de acuerdo en que, necesariamente, de lo que se habla es de la *distribución del poder de decidir, de hacer, de asociarse, de emprender, de controlar y de gestar*. En síntesis, de gobernar en escalones territoriales y administrativos subnacionales, por supuesto que al interior de límites acordados.

c) A partir de lo anterior, es importante remarcar algunos conceptos que alimentan la generación de propuestas descentralizadoras para nuestro país:

- La descentralización no es una pugna entre centro o no centro. Es un camino hacia una estructura jerárquica de niveles de gobierno en la administración y gestión del país, en donde la complementariedad entre los distintos niveles es clave, junto con la competencia y coordinación entre niveles similares o equivalentes. No se trata de destruir o ir en contra del Estado unitario. Se trata de sumar y no restar.
- La descentralización es la oportunidad de agregar los ingredientes locales a las políticas globales, dando con ello especificidad, carácter e identidad a la gestión, en cada nivel subnacional de gobierno.
- La descentralización es la opción estratégica de gobierno que permitirá compatibilizar los objetivos de desarrollo social y económico del país, con la realidad y particularidades de cada nivel territorial subnacional.
- No es posible avanzar mucho más allá sólo distribuyendo recursos. En este sentido descentralización es distinto a deslocalización y a desconcentración. Es una acción política local, con énfasis en la participación ciudadana y con autonomía suficiente como para decidir y ejecutar.

d) En consecuencia, con la idea de fortalecer la consolidación de gobiernos locales, estimamos conveniente introducir las ideas centrales de lo que entendemos por un gobierno local.

Un gobierno local, a diferencia de una administración desconcentrada de servicios públicos, implica necesariamente la delimitación de un espacio específico de acción y toma de decisiones. Implica asimismo la clara articulación con las otras instituciones de gobierno en la jerarquía, sea ésta en sentido horizontal o vertical. También implica un objeto de gobierno —la ciudad, el territorio— y una institución para el desempeño de las funciones de gobierno

y, finalmente, la existencia de soportes legales, financieros, de recursos humanos, de infraestructura, de instrumental y procedimientos que permitan llevar a cabo las funciones del gobierno.

De esta apretada síntesis se pueden derivar cuestiones que permitan elaborar propuestas específicas en una evaluación de nuestro proceso de descentralización. Sólo a modo de ejemplo: ¿Están en nuestro país claramente definidos los límites de la acción de los distintos niveles e instituciones que actúan en el territorio? ¿Existe, por lo mismo, un acuerdo sobre los alcances de la gestión local o descentralizada? ¿Cuentan los municipios y los gobiernos regionales con los recursos, herramientas y base legal para llevar adelante sus tareas? ¿Responden las estructuras de las administraciones desconcentradas que hoy existen a las particularidades sociales y económicas de los territorios bajo su jurisdicción? ¿Es posible comprender y operar con transparencia en el sistema de gobierno descentralizado que hoy existe en el país?

Claramente estas interrogantes permiten una variedad de respuestas en función de la aproximación analítica que se tome, del punto de vista ideológico e incluso de las fuentes de información que se utilicen para elaborarlas, pero al menos acordemos que dudas razonables hacen evidentes los campos de acción en el proceso de conformación de gobiernos locales en Chile.

Como referencia, diremos aquí que el objetivo de contribuir al fortalecimiento de gobiernos locales en el país, ha de tener como pauta de evaluación —y de orientación de la acción— algunos componentes fundamentales. Un gobierno, en cualquier nivel que se considere, ha de tener tres dimensiones interrelacionadas y contar con la capacidad de actuar en todas ellas simultáneamente.

En primer lugar, un gobierno local debe tener la facultad y la capacidad de formular políticas, planes y orientaciones programáticas para la acción. Es decir, el gobierno ha de conferir sentido a la administración, encontrar una expresión local a los desafíos globales del desarrollo, identificar con precisión tareas, déficit, carencias, oportunidades, recursos y tendencias y —junto con un marco de ideas específico— elaborar las macro orientaciones, las políticas y las estrategias para la acción.

Un segundo elemento o área de gobierno es la de la gestión propiamente tal. La traducción de los lineamientos programáticos en acciones, inversiones, programas, proyectos, reglamentos y otros requiere de ciertas capacidades críticas. La de formular y desarrollar estudios, diagnósticos, planes de trabajo, presupuestos, proyectos evaluados, análisis de impacto, y otros; la de informar y seguir el trabajo de gobierno; la de coordinar el accionar local con otras agencias, la comunidad, reparticiones y niveles de gobierno; las de ejecución; las de monitoreo y seguimiento, y las de comunicación. Para llevar adelante la gestión se requiere de instrumental legal, de instrumental técnico, de marcos flexibles y límites claros para la acción, de recursos humanos, físicos, informáticos, financieros y políticos, entre muchos más.

La tercera dimensión de un gobierno radica en la gobernabilidad, la que no debe confundirse con la capacidad de gestión antes enunciada. Por gobernabilidad se entienden las modalidades de relación que se establecen entre el ejecutivo local y los gobernados, entre las autoridades y la ciudadanía. Esta apunta, por lo tanto, al estilo de gobierno, a la forma de llevar adelante la acción y por ello se trata de una dimensión claramente política. Los objetivos de la gobernabilidad son el fortalecimiento de la gestión y el gobierno democrático, y se sostiene en la legitimidad del gobierno junto con la disponibilidad de mecanismos de escrutinio público de la gestión. A este concepto se asocian el tema de la participación ciudadana, los mecanismos de representatividad, las modalidades de elección de la autoridad máxima, los espacios de comunicación entre el gobernante y los gobernados, los instrumentos legales de control ciudadano, los canales de información y los instrumentos técnicos de la participación.

En torno a estos conceptos deben ordenarse las acciones legales, de demanda política, de política pública, de adecuación institucional y de creación de instrumental para la descentralización en Chile. En este sentido se debe enfrentar el riesgo de construir gobiernos locales, los que dotados de niveles acordados y suficientes de autonomía legal y financiera, compitan efectivamente en la arena política y del financiamiento de proyectos para estimular de este modo un desarrollo nacional desde abajo, y no exclusivamente impuesto desde el centro. Por este camino se avanzará hacia los conceptos del autogobierno y de la efectiva concretización de la democracia participativa.

4. VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Justificar la descentralización como estrategia de desarrollo nacional y como propuesta de organización del Estado ciertamente excede el alcance de estas líneas. Aún así, y más allá de los acuerdos globales que existen en el tema, es oportuno destacar algunos beneficios que es dable esperar de una mayor descentralización en Chile.

Ya están mencionados, como objetivos, los beneficios que se pretende alcanzar: la maximización de las oportunidades de crecimiento y desarrollo económico y social; más equidad en la distribución de los costos y beneficios económicos del desarrollo; más efectividad del aparato público en el cumplimiento de las metas fijadas; una mejor asociación entre programas, proyectos, estrategias y políticas con el territorio, la sociedad y las demandas locales; una mayor y más efectiva incorporación de la población al proceso de gobierno, y con ello, a la democracia participativa.

Los beneficios específicos de la descentralización, nos señala Irarrázaval (1993), se agrupan a lo menos en dos vertientes fundamentales. La primera dice relación con la obtención de una mayor eficiencia en la gestión pública, al reducirse los costos y las dificultades que están asociadas con el manejo cen-

tralizado de la provisión de bienes y servicios públicos. Los gobiernos locales, al responder más cercanamente a las demandas de la ciudadanía, alcanzan también una mayor eficiencia social.

La segunda tiene que ver con la argumentación política, en la que se sostiene que la descentralización aumenta el nivel de control público de la gestión, fortaleciendo con ello la democracia. La asociación directa entre institución de gobierno y territorio facilita la identificación de la población con las acciones de desarrollo que se dan en ese territorio específico, lo que redonda en una mayor participación que incide en la rebaja de los costos de mantención y reposición del bien e incluso en aportes directos de parte de los ciudadanos.

En un enfoque complementario es posible establecer que los beneficios del proceso de descentralización se reconocen en diversas áreas. A saber: el crecimiento económico, en donde una gestión descentralizada hace suponer una más afiada relación entre el tipo y oportunidad de las acciones públicas, y las oportunidades de crecimiento e inversión en la localidad o zona específica; el desarrollo social, en donde la descentralización hace suponer una mayor efectividad del sistema de gobierno en la atención de las necesidades básicas de la población, en la identificación de las mismas con su base territorial, en la preparación e implementación de proyectos y programas, en la incorporación de los recursos de la misma población a las soluciones, en el estímulo a la generación de respuestas propias de cada situación, etc.

También en el área de la administración financiera la descentralización trae beneficios, al reducir los tiempos de ejecución, posibilitar la aplicación de los principios de equidad territorial y de beneficio a la provisión de los bienes públicos locales, al abrir —al menos en teoría— espacio para la generación de estrategias locales de financiamiento compartido y permitir un seguimiento más próximo del gasto y la inversión pública, mejorando con todo ello el rendimiento del recurso público.

Como desventajas centrales en esta área se cuentan la imposibilidad de descentralizar la provisión de bienes públicos nacionales; los posibles conflictos entre la descentralización de funciones y las economías de escala que se pierden, y los riesgos asociados con los conflictos entre la redistribución de los ingresos y la estabilización económica.

En el área de la sustentabilidad ambiental, la descentralización permite adecuar los proyectos y las inversiones a las características especiales y particulares del entorno, garantizando la reducción de los costos de ajustar soluciones impuestas desde el centro a las particularidades locales naturales locales, así como evitar el deterioro injustificado de nuestra base natural.

La descentralización, en el área política, logra un mayor acercamiento de la población a la toma de decisiones sobre su destino y desarrollo, contribuyendo con ello a la reducción de costos, al reforzamiento de la democracia, al mejor control y seguimiento público de la acción gubernamental, entre otros beneficios centrales.

Desde una perspectiva diferente, la descentralización, concebida como

un medio para estimular el desarrollo local y el nacional por extensión o agregación, debe incentivar la creatividad de las personas y las instituciones, apoyando el desarrollo de los potenciales sociales y personales que están presentes en un territorio determinado. De este modo la descentralización pasa adelante como argumento político, al reconocer que la administración centralizada no pocas veces impone límites a esta creatividad, por la vía de la burocracia excesiva, de la carga de procedimientos y administración, por la homogenización que naturalmente impone a las soluciones, y otras razones de similar tenor.

En consecuencia, sostenemos que el gobierno local ha de concebirse como orientado hacia la promoción del desarrollo, haciendo énfasis en la superación sistemática de las barreras del centralismo, fijando como norte de la gestión el apoyo a la iniciativa y creatividad local. Esta visión demanda un compromiso político con la comunidad y fortalece la noción de la competencia entre gobiernos locales, ya no sólo por el financiamiento de proyectos o por recursos de operación, sino que en relación a modelos sociales y políticos, y su expresión local y territorial. La ventaja radica entonces en los beneficios de crecimiento personal y de calidad de vida que los ciudadanos pueden esperar de un gobierno local comprometido con su desarrollo.

A partir de estas breves reflexiones surgen orientaciones para enfrentar en nuestro país una nueva fase descentralizadora: perfeccionamiento de las modalidades e instrumentos de participación democrática en los gobiernos locales; fortalecimiento financiero de dichos gobiernos; autonomía de gestión, desligando la toma de decisiones locales de procesos largos y burocráticos de aprobación central; el mejoramiento radical de las condiciones de los recursos humanos; la introducción de instrumental de gestión gubernamental en las administraciones subnacionales; el mejoramiento de la gobernabilidad y el instrumental asociado, entre otras.

5. LOGROS DEL PROCESO CHILENO

Desde una perspectiva histórica, la Comuna se ha hecho parte de la institucionalidad desde el siglo XVI, es decir desde el descubrimiento y la colonia. La presencia de una forma de gobierno y gestión en la localidad no es por lo tanto una invención reciente. Hay, por así decirlo, una innegable tradición cultural e institucional, que, más allá de los cambios experimentados, ha acompañado la vida nacional.

El primer Cabildo, de marzo de 1541, marca en este sentido el inicio de la relación entre el poder central y la participación ciudadana en la administración y orientación del desarrollo de la localidad. Por cierto que esta institución del Cabildo Abierto jugó un rol central en el proceso de Independencia nacional, en el que a partir de la crisis administrativa en la Corona española, pasa a apropiarse de las facultades de gobierno, a las cuales no renunció, dando

origen así a nuestra gesta independentista. El municipio colonial y el republicano se debatieron en esencia en los mismos planos que el municipio y la administración regional y provincial modernas, es decir, entre la representación de los intereses de la ciudadanía local, y las propuestas, leyes, instrucciones y acciones del gobierno central. En la fase de la vida republicana la orientación central fue hacia la consolidación de un Estado unitario, de la nación, y del territorio. Para ello, como se mencionó, el modelo de organización de gobierno que más influyó fue el francés, dando origen a nuestra institucionalidad fundamental.

La temprana conformación del aparato legislativo nacional hace que ya en 1823 la municipalidad sea parte integral de la administración del Estado. En 1833, 1854 y 1857 se promulgan nuevas leyes de municipalidades.

Con la llegada de este siglo, en 1920 tiende a revertirse el intervencionismo del Ejecutivo nacional en la vida local. A partir de la Constitución de 1925 se dictan diversos cuerpos legales referidos al municipio: 1925 sobre financiamiento y fuentes de ingreso; 1934 sobre la autonomía y registro municipal de electores; y finalmente en 1955 la dictación de la Ley de Municipalidades que regirá hasta la dictación del DL 1.289, de 1976, que define la ley orgánica de municipalidades y administración comunal, que antecedió a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, de 1988. (Ahumada, 1993). En el gobierno del presidente Aylwin se dictó la Ley 19.130, que modificó el anterior cuerpo legal, introduciendo las reformas en la elección democrática de la autoridad y modalidades de representación ciudadana en la administración local.

El concepto de descentralización propiamente, como expresión de la voluntad de revertir el centralismo y poder de ejecución y control del gobierno central, y como fundamento a estrategias de desarrollo territorial más equilibrado, aparece ya en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, (1964-1970), en relación con los objetivos de integralidad en el desarrollo nacional, y a partir de la estrategia de promoción de «polos de desarrollo». En este sentido se identificaron regiones y localidades y se estimuló un proceso de inversión pública y de franquicias locales para sostener el crecimiento de dichos polos. Simultáneamente se crearon corporaciones e instituciones de promoción del desarrollo regional, acompañado de la regionalización presupuestaria como instrumento de asignación principal. La función orientadora de la Oficina de Planificación Nacional, Odeplan, jugó en ello un rol importante.

En el período gubernamental de Salvador Allende G. (1970-1973) no se alteraron sustancialmente las propuestas del gobierno anterior, manteniéndose relativamente las orientaciones.

En el gobierno de Augusto Pinochet U. (1973-1990) se retoma el propósito descentralizador, adecuándolo a los principios del modelo económico neoliberal. Se estructura una red de asistencia social que opera fundamentalmente a partir de las municipalidades y entidades desconcentradas como brazo asignador y ejecutor. El principio de la desconcentración funcional y

territorial, necesario correlato de eficiencia a la promoción de actividades productivas en las regiones del país, marcó decididamente las reformas institucionales. Ya en 1976 se aprobó la nueva división político-administrativa del país, que crea las regiones como espacio de gestión; posteriormente, se desconcentran las administraciones sectoriales a través de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales; se fortalece el rol de orientación y seguimiento de la inversión pública en las Intendencias Regionales; se diseña un sistema integrado verticalmente de planificación nacional, regional y municipal; se crean los fondos especiales de apoyo a la descentralización como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo Común Municipal; se implementan sistemas de control y seguimiento de la gestión subnacional tipo Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión, Banco Nacional de Proyectos de Inversión; se capacita y homogeniza el nivel profesional y técnico asociado a las tareas de formulación y evaluación de proyectos de inversión; se dictan los cuerpos legales que crean el nuevo orden municipal; se dan pasos en la incorporación de la ciudadanía a la gestión, y finalmente, se asocian directamente las estrategias descentralizadoras o desconcentradoras con los objetivos del desarrollo nacional.

A partir del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) el proceso descentralizador ha continuado a lo largo de dos ejes fundamentales: la consolidación de las instituciones de la democracia, y el mejoramiento de las capacidades institucionales de los niveles subnacionales. Es así que a ese gobierno se deben progresos en la consolidación del proceso descentralizador tales como: la Ley sobre Gobierno y Administración Regional (Ministro del Interior, 1993), que crea los gobiernos regionales conformados por un Intendente designado por la Presidencia y un Consejo Regional elegido localmente; la mencionada reforma a la Ley de Municipalidades; el desarrollo de programas de capacitación a funcionarios públicos; el perfeccionamiento de la operación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, a partir del fortalecimiento de las unidades de control regional, de acelerar la ejecución presupuestaria y de una mayor participación de la región en la definición de la cartera de proyectos.

Se agrega a lo anterior la ejecución de nuevos cambios en la división político-administrativa, en especial referidos a la creación de nuevas comunas, avanzando en el objetivo de acercar la toma de decisiones a los problemas y las personas que se ven aquejados por ellos.

En el plano del fortalecimiento de las capacidades institucionales, junto con la capacitación a funcionarios se elaboró el proyecto de ley para la reforma de las plantas municipales, y se dio estudio a una nueva ley de rentas municipales y de impuesto territorial, ambas tendientes a dotar de mayores recursos al sector municipal, con el fin último de sanear los déficit presupuestarios que afectan la gestión de los municipios del país.

El desarrollo de los marcos de legislación para la descentralización en el país ha tenido un avance sustantivo en el pasado reciente. Quedan, sin embargo, modificaciones importantes que implementar, en particular al exami-

nar la lógica de fondo o el modelo no explicitado al que se hizo referencia anteriormente.

Ciertamente que las propuestas de reciente implementación, en particular la ley de gobiernos regionales, crean condiciones para una mayor autonomía de este escalón de gobierno subnacional, arriesgando aspectos tales como la constitución de personería jurídica y la existencia de patrimonio propio.

Sin embargo, si aceptamos que el objetivo de nuestra descentralización ha de ser un sistema integrado y coordinado de gobiernos locales, y se cruza esta idea con los marcos legislativos y reglamentarios existentes, surgen vacíos que sería necesario llenar o corregir.

Un primer asunto relacionado a ello es la propia definición constitucional de los municipios y su consecuencia en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuerpos legales que presentan a la municipalidad como un órgano de administración del territorio comunal, con autonomía y patrimonio propio. La indicación administrativa es la que conlleva contradicciones con la noción de gobierno local y se traduce en los conflictos administrativos que lesionan la autonomía municipal. Como ejemplos de esto pueden citarse: la dependencia establecida por las transferencias presupuestarias, la lesión a la autonomía impuesta por los déficit presupuestarios de funciones traspasadas, la imposición reglamentaria desde el centro, la subordinación legal para la aprobación de planes de desarrollo, la incapacidad de establecer asociaciones productivas, la imposibilidad de arriesgar financieramente, la ausencia de mecanismos para la determinación de tasas y tributos, la escasa o nula participación en la determinación y recaudación de los tributos a la propiedad, la falta de flexibilidad impuesta por la ley en el manejo de personal y plantas, y otros.

Un segundo aspecto dice relación con la legitimidad y legitimización de la autoridad de los entes descentralizados de gestión. Es decir, la actual modalidad de elección de alcaldes y de designación de las autoridades regionales no da, a nuestro juicio, el soporte necesario a la condición de gobernabilidad, en particular en lo relacionado con la directa relación entre electorado y autoridad. Se sugiere fuertemente la elección directa de autoridad en ambos niveles de gobierno.

Un tercer aspecto crítico en materia de descentralización y legalidad, es la necesidad de perfeccionar los límites de las funciones de responsabilidad de cada nivel de gobierno y gestión. La actual disposición de funciones privadas y compartidas deja, en particular, en relación con éstas últimas, vacíos y contradicciones de difícil resolución.

Por ejemplo, en los temas asociados con la preservación de un medio ambiente sano, garantía constitucional, son poco explícitas las responsabilidades y atribuciones de los diferentes organismos e instituciones relacionados. Asimismo, en la planificación territorial y de usos de suelo, los intereses ministeriales y los de los gobiernos municipales no pocas veces han estado en conflicto. En la planificación y programación de la inversión pública, en particular la relacionada con la provisión de infraestructura, la actual descomposi-

ción sectorial remarca fuertemente la necesidad de mecanismos legales para garantizar la coordinación. Finalmente, y sin agotar el tema, es clara la necesidad de precisar límites jurídicos e institucionales en funciones de relevancia como son la salud y la educación y temas asociados como el régimen de contrataciones, la definición de normas y estándares de provisión de los servicios traspasados, los procedimientos de control, los espacios de innovación en la gestión, etc.

En cuarto lugar, en el plano financiero y de los recursos, aparece como muy importante acrecentar legalmente la participación del sector municipal en la determinación y administración de los tributos, y ciertamente es aconsejable alguna modalidad legal de participación en la definición de los parámetros de redistribución de los fondos disponibles: Fondo Común Municipal, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, fondos especiales, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional-ISAR. También es urgente el estudio y adecuación por vía de ley de los montos y modalidad de reajustabilidad de las subvenciones que el Estado paga a los municipios por las prestaciones en salud y educación. Por extensión, los mecanismos de administración de las transferencias financieras son fundamentales, vitales casi para la existencia y operatoria de nuestras municipalidades.

6. CONDICIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Chile presenta un conjunto muy positivo de condiciones para insistir en una nueva fase de descentralización. Estas condiciones representan oportunidades especiales para el desarrollo nacional, que nos distinguen positivamente de otros países de la región. Con ello destacamos que éstas son ventajas comparativas que deben ser utilizadas en todo su potencial, y que por cierto permiten relacionar la descentralización con objetivos fundamentales del desarrollo nacional: crecimiento, equidad, sustentabilidad y como condición estructural básica, la democracia.

Nuestro país presenta buenos niveles de acuerdo y logros en relación a casi todas las características limitaciones o dificultades que el proceso de descentralización encuentra en los países de la región latinoamericana (Galilea, 1993).

Así, el marco de inestabilidad que caracteriza el contexto de aplicación de las políticas descentralizadoras en otras latitudes, encuentra en nuestro país un espacio institucional de acuerdos fundamentales, junto con un proyecto político con base democrática sobre el cual es posible tomar determinaciones de mediano y largo plazo. De este modo, las bases administrativas para la descentralización están ya sentadas, la división del territorio tiene un alto nivel de concreción y aceptación, la identificación de los distintos niveles jerárquicos que conforman los actores institucionales están administrativa, cultural y legalmente establecidos. Más aún, el discurso de la descentralización como

estrategia de desarrollo nacional es sostenido por las más diversas corrientes de opinión, rescatándose en lo general el optimismo respecto de este proceso.

Por otra parte, está la fortaleza y la confianza general en el modelo de crecimiento y desarrollo económico vigente, el que dicho sea de paso se relaciona cercanamente con el proceso descentralizador, en la maximización de las ventajas comparativas regionales, la instauración de la competencia legítima como estímulo al desarrollo, la inserción estructural del sector privado en la promoción del desarrollo social, territorial y económico. Esto vinculado con la potenciación de un mercado orientado a la exportación, a agregar valor a nuestros recursos naturales y a la canalización de inversiones a todo el territorio, en un acuerdo de base equitativa territorial. Ciertamente que para dar mayor y renovado estímulo a esta estrategia se requiere casi como insumo productivo de gobiernos y representaciones gubernamentales dinámicas, eficaces y eficientes en cada localidad o nivel territorial subnacional.

La estabilidad sociopolítica, las tasas sostenidas de crecimiento, los consensos fundamentales en torno a la necesidad de equidad distributiva y territorial, más la búsqueda de modalidades de desarrollo sustentables ambientalmente en el mediano y largo plazo, constituyen excelentes condiciones para procesos más acelerados de descentralización, al mismo tiempo que colocan importantes demandas sobre la velocidad, ritmo, oportunidad y resultados de dicho proceso. El vencer los temores que aún subsisten en relación con la capacidad de gestión de los niveles subnacionales, la pérdida de control por parte de los organismos de supervisión central, y, sobre todo, la alteración y cambio de conductas de fuerte raigambre centralista-paternalista, son tareas culturales asociadas a una mayor cuota de riesgo y voluntad en sacar adelante el proceso descentralizador en Chile.

La falta de madurez conceptual es destacada también como limitación para el proceso descentralizador. Esta característica se asocia a la carencia de una correlación positiva entre descentralización y crecimiento, equidad y sustentabilidad. En Chile, en los hechos esta correlación positiva se ha dado, aun cuando requerimos de acuerdos conceptuales en relación con la nueva fase descentralizadora.

El crecimiento global producto del crecimiento regional agregado es un hecho innegable, como lo es también el hecho de que a través de prácticas de gestión desconcentrada o deslocalizada —fases previas a la descentralización— se han alcanzado éxitos claros en materia de erradicación de pobreza, cobertura de servicios y necesidades básicas. Ello debiera inducir en los formuladores de política pública un alto nivel de confianza en la capacidad de acción de los niveles subnacionales de la administración, impulsando nuevas acciones tendientes a dotarlos de niveles mayores de autonomía y recursos. En otras palabras, estimamos que en general los organismos desconcentrados de gestión, en particular los municipios, han sido exitosos en cuanto a ser capaces de formular y gestar iniciativas de desarrollo local. A los gobiernos regionales creados recientemente les resta rendir este examen de idoneidad, el que a partir

de la experiencia de gestión desconcentrada sectorial, por ejemplo, no debiera presentar graves inconvenientes.

En este sentido, la principal oportunidad que tiene la nueva conformación del poder regional apunta a la facilitación del proceso de formulación de estrategias regionales de desarrollo, a las que necesariamente concurren no sólo los actores y recursos del sector público, sino de forma categórica los relacionados con el sector privado local, regional, nacional e internacional.

Como contrapropuesta a la desconfianza que se puede percibir en cuanto a la capacidad de las instituciones locales de hacerse cargo de gestar propuestas de desarrollo, es preciso evitar el efecto de la profecía autocumplida. Es decir, y como señaláramos al inicio, la descentralización no es una competencia entre el nivel central y los inferiores, entre el gobierno nacional y el gobierno de los diferentes espacios subnacionales. Debe darse por lo tanto un sano proceso de delegación de atribuciones, de recursos y de conocimiento. La permanente capacitación de los agentes públicos es requisito del proceso, la que podrá darse en los hechos y la práctica, o a través de programas específicamente orientados al efecto.

Una tercera dificultad estructural que puede afectar el proceso de descentralización es que éste sea percibido como una estrategia de gobierno, una acción del Ejecutivo, o una expresión administrativa. En los hechos se trata y debe tratarse de un proceso de alcance y carácter nacional, en donde cualquier nivel de gestión —municipal, provincial, regional o nacional— hace y se siente parte de un proyecto de desarrollo del país. Ello dará cuenta de la necesidad de remarcar la orientación estratégico-política del proceso, superando la percepción meramente burocrática o técnica. En este sentido, es claro que en Chile existen voces que plantean la cuestión en los términos antedichos, lo que al igual que en los puntos anteriores constituye un buen soporte para nuestro proceso descentralizador.

La superación de la visión tecnocrática de la descentralización y su conceptualización como un proceso de fuerte carácter político es también una fase en la cual se encuentra nuestro país. Superados los aspectos administrativos de la desconcentración, y sobre todo a partir del retorno a la democracia y a la elección de representantes en niveles locales y regionales de gobierno, es claro que el proceso ha adquirido dimensiones políticas. Con ello señalamos la ventaja que este hecho configura para el enriquecimiento del proceso, producto de la gestión gubernamental democrática, de la participación ciudadana organizada y de la existencia de canales de expresión para las fuerzas sociales locales. Ciertamente aquí radica uno de los más fuertes desafíos para nuestro país, toda vez que en el fortalecimiento de los gobiernos locales deberán hacerse esfuerzos particulares por mejorar y acrecentar la gobernabilidad de nuestro sistema.

La percepción crítica de que los procesos descentralizadores en ocasiones han obstaculizado el establecimiento y operación de programas centralizados de inversión social o de erradicación de la pobreza, en los hechos, en

Chile, queda demostrado que no ha sido así. En verdad, es imposible concebir el haber alcanzado los resultados que nuestro país exhibe en materia de políticas sociales y erradicación de la pobreza, si no se relacionan con todo un aparato de gestión desconcentrado territorialmente y, en algunos casos, con capacidad de toma de decisiones en niveles regionales o locales. Ello constituye a nuestro juicio la mejor garantía de que mayores atribuciones, flexibilidad y recursos para la promoción del desarrollo social, encontrarán favorable respuesta no sólo en los municipios, sino que sobre todo en la población beneficiaria. En particular, el ajuste de los programas sociales a las condiciones y características de las poblaciones locales permitirá mejores resultados aún y de paso evitará la creación de circuitos de dependencia social como los que muestra la experiencia internacional.

También al aparato administrador, burocrático y de cultura centralista se le atribuye el constituir un freno a la descentralización en Latinoamérica. En este sentido, nuevamente estimamos que el sector público local y regional en el país ha dado muestras de dedicación laboral, creatividad, superación y capacidad de gestión. En los hechos, de este sector provienen parte importante de las crecientes demandas por una mayor descentralización en Chile. Conscientes de sus capacidades, de los potenciales de acción que no pueden transformarse en resultados, de los costos que el centralismo impone, del desfase temporal entre necesidad y solución efectiva, los funcionarios de regiones y de los municipios están decididamente a favor de la descentralización.

Una última característica que se menciona como limitación para enfrentar procesos descentralizadores en la región latinoamericana es la falta de un empresariado local o regional organizado y capaz de responder positivamente a las oportunidades que genera el proceso descentralizador. Si bien en nuestro país es posible concebir una más decidida gestión descentralizada de organizaciones e instituciones del sector comercial y financiero, es innegable el hecho de que se cuenta con una clase empresarial sólida y que ha sabido integrarse a un proceso creciente de desarrollo regional en el país, ocupando un rol decisivo en la consolidación de todo tipo de proyectos de desarrollo regionales vinculados con la explotación de recursos naturales, el agro, las comunicaciones, el transporte de carga y de pasajeros, entre otros. Pero esta ventaja nacional debe encontrar canales para su articulación con el sector público local y regional, a objeto de contribuir a la definición de los escenarios y alternativas de desarrollo local.

Chile ha dado además muestras de un nivel muy alto de acuerdo político en la utilidad del proceso descentralizador, al punto que recientemente se han dado nuevos pasos institucionales y legales para progresar en la concreción de niveles subnacionales de gobierno. Es el caso de la reciente Ley de Gobiernos Regionales y la propuesta de Ley de Rentas Municipales.

En síntesis, Chile tiene una de las plataformas mejor conformadas en la región como para dar los pasos siguientes en el proceso de descentralización, con innovación, movilización de actores públicos y privados, voluntad política y, ciertamente, apego a las condiciones de la democracia.

7. LAS TAREAS PENDIENTES

Como ha sido claro en este documento, concebimos la descentralización como un proceso que a partir del mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la administración pública, genera espacios para el nacimiento de modalidades institucionales de gestión y administración desconcentrada primero y descentralizada después, pero que además hace de la descentralización un medio para el logro de los objetivos del desarrollo nacional y no un fin en sí mismo. Es una estrategia de gestión del desarrollo, que articula políticas nacionales gubernamentales con la especificidad territorial, y que, por lo mismo, genera un orden institucional-administrativo nuevo, debiendo sostenerse en principios estructurantes de política pública. En las líneas que siguen se ha buscado perfilar la asociación de acciones descentralizadoras con las tareas del desarrollo más salientes en el país, todo ello a partir de los postulados de la libertad y la democracia modernas. Se confunden por ello acciones institucionales con lineamientos de objetivos de desarrollo, los que son vistos como demandas a las cuales debe responder el proceso descentralizador nacional.

En síntesis se pueden señalar cinco propósitos generales de política pública que tocan a la descentralización, los cuales permitirán ajustar y evaluar las políticas descentralizadoras en relación con los grandes objetivos nacionales.

1. La superación y erradicación de la pobreza, relacionándose con los objetivos de la equidad e igualdad de oportunidades, en este caso asociadas al espacio y al territorio. En consecuencia, los objetivos del desarrollo social deberán ser parte de la estrategia y, por cierto, de los programas de acción de las administraciones o gobiernos locales.

2. El crecimiento económico nacional, es decir, la descentralización ha de contribuir como proceso a la generación de condiciones para estimular y apoyar el crecimiento, buscando el mejor aprovechamiento de las oportunidades que se den en el territorio, en particular en la escala regional.

3. La sustentabilidad ambiental del desarrollo, toda vez que en la proximidad con el territorio es donde la administración y el Gobierno detectan los costos ambientales impuestos por el crecimiento y tiene por ello un espacio de acción preferencial.

4. Desde el punto de vista político, el fortalecimiento de la democracia y en particular el estímulo a la democracia participativa. Es decir no sólo se trata de mejores y más poderosas autoridades locales; se trata al mismo tiempo de una sociedad civil fortalecida, con mecanismos de propuesta, acción y control directos, y que es parte del Gobierno como actor y beneficiario de las estrategias de desarrollo local.

5. Asociado con lo anterior debe continuarse con el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales, que no sólo es fundamental para el proceso descentralizador, sino que es parte de la tarea mayor de modernización permanente del Estado.

A partir de estos componentes del proceso descentralizador pueden asociarse temas de mayor especificidad, los que forman parte de las sugerencias estratégicas para la descentralización que se mencionan más adelante.

8. UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA

El reconocimiento del desarrollo alcanzado en el proceso descentralizador nacional, junto con la evaluación de los principios, conceptos y condiciones para enfrentar una nueva fase en el proceso, hacen sugerir una estrategia en la cual se combinen los roles de la sociedad civil y el Gobierno, en donde se enfrenen los cambios estructurales junto con el perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones y procedimientos existentes, y donde la diferencia y el aporte radiquen en la definición del nuevo estadio al cual se apunta.

En este sentido, se puede insistir en el objetivo que a nuestro juicio debe orientar el proceso: el fortalecimiento institucional de las administraciones subnacionales para transformarlas gradualmente en gobiernos locales, que conformen una modalidad de gestión del desarrollo basado en la potenciación de las ventajas y características de cada localidad, y que, eficientemente organizados, constituyan un sistema de instituciones jerárquicas con adecuados niveles de autonomía y recursos, pero que no atenten contra la concepción unitaria del Estado.

Estimamos que puede ser de utilidad plantear consideraciones estratégicas relacionadas con la concepción de metas en el proceso.

La diversidad: Clave descentralizadora

Una necesaria primera reflexión que consideramos de utilidad exponer es que enfrentados a escenarios ideales en relación con la gestión descentralizada del desarrollo reconocemos como posible el que los niveles y resultados del proceso de desarrollo sean diversos en distintos puntos del territorio. Es justamente esta diversidad o la falta de homogeneidad en los logros y estilos del desarrollo, lo que ha constituido un motor en la justificación de las fases tempranas de la desconcentración administrativa. A partir de los principios de la igualdad y de la equidad se ha apuntado a dotar equitativamente de recursos y oportunidades a los diferentes municipios y más recientemente a las regiones del país. Sin embargo, y a partir de ello, se ha tendido a confundir la igualdad ante la ley con la identidad administrativa.

En otras palabras, si aceptamos la descentralización como proyecto en sí mismo y reconocemos los principios que la orientan y, por lo mismo, que los ritmos y características del desarrollo puedan ser diferentes en el espacio y el territorio a partir de la incorporación de los insumos y demandas locales al proceso, debiéramos aceptar también que el proceso avance en forma diferenciada. Es decir, al abrir la puerta a la creatividad y competitividad locales se debe permitir e incluso apoyar el que la velocidad, sentido y características particulares del proceso sean diferentes o diversos en el territorio nacional. El rol final para el centro en este escenario es velar porque las acciones locales concurren y hagan parte de las estrategias nacionales y sobre todo que se respeten los principios orientadores de Gobierno como la equidad, la superación de la pobreza, la sustentabilidad, la subsidiariedad y otros. La gran riqueza de la descentralización radica en el estímulo a la diversidad, no sólo por ser la fuente para un desarrollo más armónico social y territorialmente, sino que también por constituir la base de la competitividad y competencia entre pares, y con ello un incentivo para el crecimiento.

Esta aceptación ha de posibilitar, por ejemplo, la consideración de modalidades de administración y gestión que, reconociendo capacidades diferentes de gestión y ejecución en los gobiernos locales, permitan la creación de instrumental de gestión local propio, alternativas de modalidades de obtención de financiamiento, variedad en el diseño y administración de incentivos, entre otros.

Como necesario correlato a esta concepción del proceso han de establecerse mecanismos específicos que permitan a los evaluadores y programadores de política pública un adecuado seguimiento del proceso, como también el contar con parámetros a considerar ante las demandas o las iniciativas descentralizadoras.

De este modo será posible plantear la creación de registros públicos de evaluación del desempeño de los municipios y gobiernos regionales, los que junto con constituir base para la comparación y el control de la gestión permiten, asimismo, el escrutinio por parte de la ciudadanía. El aporte de este elemento a la gobernabilidad general del sistema es innegable.

En cuanto a indicadores, las diferencias actuales pueden servir para el desarrollo posterior de indicadores de gestión más afiatados. En definitiva, de lo que se trata es de determinar las capacidades de gestión de los municipios y de los gobiernos regionales, aspecto que se puede medir por ejemplo en el sector municipal en:

- a) Situación financiera: origen de los recursos presupuestarios, base de recaudo tributario, relación con el Fondo Común Municipal (si se es contribuyente neto o no del Fondo), etc. La relación con el FCM es indirectamente señal de las capacidades y potencialidades de recaudación tributaria que hay en ese municipio y con ello del nivel de actividad económica y de administración municipal, al punto que las muni-

cipalidades con mayores recursos en el sistema aportan al Fondo más recursos que los que retiran.

b) Indicadores socio-demográficos: población total, composición étnica de la población, nivel socio-económico, porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia. Este último es indirectamente responsable de la orientación del gasto municipal, en especial al continuar siendo el municipio el brazo ejecutor de la mayoría de los programas de asistencia social y de erradicación de pobreza oficiales.

c) Razón planta de personal y población: se establece así un indicador de la capacidad de atención a las tareas existentes y futuras. Un indicador más afinado debiera incluir el nivel de calificación de dicha planta.

d) Indicadores de ejecución presupuestaria y de inversión: dan cuenta de la capacidad de gestión del equipo y estructura local y puede conformarse con indicadores parciales tales como: volumen presupuestario, porcentaje de ejecución del presupuesto, cumplimiento de programas y metas, número de proyectos aprobados con financiamiento externo, porcentaje del presupuesto destinado a inversión real o regional, nivel de ejecución del programa de inversión, costo por atención prestada, población beneficiada por programa, presupuesto por habitante, ingresos propios por habitante, gasto en personal y operación como porcentaje del presupuesto, gastos en servicios urbanos como porcentaje de los ingresos propios, volumen de transferencias en salud y educación, razón inversión total/ingresos propios, inversión en estudios preinversionales, etc.

e) Indicadores de eficiencia/eficacia: tiempo promedio de tramitación, tiempos de espera por atención, existencia, uso y actualización de bases de datos, etc..

f) Indicadores de capacidad técnica institucional: vehículos por funcionario, dotación de equipos informáticos, catastro urbano computarizado, sistemas de información georreferenciado, personal técnico especializado en preparación y evaluación de proyectos, cartera de proyectos, etc..

g) Indicadores económicos: actividad dominante, volúmenes de contribuciones recaudadas, rol económico de la localidad, existencia de asociaciones de productores, de empresarios, de otras agencias del sector público, de representantes del sector financiero, y otros.

h) Indicadores de importancia en el sistema de asentamientos: rol de cabecera regional o departamental, posición relativa en el sistema,

situación rural o urbana, nivel de urbanización alcanzado, importancia geopolítica, vinculación con actividad económica principal, etc..

De los citados indicadores los de mayor utilidad servirán en la determinación de un ranking de nuestros municipios y gobiernos regionales, no sólo en términos de las carencias o déficit que hoy enfrentan sino que también en consideración a sus capacidades de gestión y potenciales de desarrollo, como expresión de la capacidad de enfrentar con éxito nuevas fases descentralizadas. Darán cuenta de la problemática central que se enfrenta desde el gobierno local, de la inserción económica regional y nacional del territorio en cuestión, y de elementos asociados a la capacidad institucional, incluidos recursos financieros, técnicos y de infraestructura.

A nuestro entender, es claro que la gran diversidad existente en el sector municipal se constituye hoy en un lastre de gestión y de innovación para los municipalidades mejor dotadas de personal y recursos. Esto por la vía de la imposición desde el centro de criterios uniformes para la aprobación y seguimiento de su acción. Mayores niveles de autonomía y capacidad decisoria deben contrastarse con niveles adecuados de capacidad de gestión. La determinación de estándares de desempeño, capacidad de asumir riesgos financieros, valorización de bienes patrimoniales, incluso de respaldar la incorporación de potenciales instrumentos de financiamiento como son la emisión de bonos municipales, por ejemplo, tienen que pasar por la clasificación del riesgo y del análisis de las condiciones de operación y de gestión imperantes en la municipalidad. Los mismos criterios pueden ser útiles en la determinación de niveles diferenciados de descentralización, como lo son parcialmente hoy día en la determinación de la participación de cada municipalidad y comuna en la distribución del Fondo Común Municipal.

A mayores y mejores recursos y características, mayores y más diversas atribuciones. Esta forma de concebir el proceso descentralizador sirve de estímulo o incentivo para el fortalecimiento institucional municipal, para elevar la asociación entre gestión municipal y desarrollo local, y para acelerar los procesos de incorporación de la población a la gestión local.

Respecto de indicadores de la capacidad de gobierno, algunos ejemplos son la existencia de programas de gobierno, planes estratégicos de desarrollo, plataforma de gestión, planes de desarrollo territorial, planes de desarrollo social y económico, unidades de estudio, publicaciones de divulgación, y otros.

Concomitantemente, la identificación de indicadores de gobernabilidad es útil en la determinación de progreso en el camino descentralizador: la participación ciudadana medida como asistencia a reuniones claves, nivel de participación en consultas o plebiscitos comunales, existencia de organizaciones territoriales y funcionales, nivel de representatividad de consejales, aportes financieros de la comunidad y el sector privado a la ejecución de obras y programas, inserción estructural de instrumental de consulta y participación (consultas, ampliados, microplanificación, encuestas de opinión, teléfono ciu-

dadano, juntas de vecinos, etc.). El supuesto detrás de estos indicadores es la existencia de la voluntad política y técnica de acercar la gestión local a la base ciudadana, mejorando con ello la efectividad de la acción del gobierno local.

Descentralización: Más allá de la desconcentración

Una segunda consideración a tener en cuenta es que a juzgar por lo que la experiencia señala y por los resultados alcanzados en materia de reformas institucionales descentralizadoras, el proceso descentralizador chileno se encuentra claramente orientado hacia el perfeccionamiento institucional básico, y fuera de ello a mejorar la eficiencia en la administración del aparato de gobierno. En otras palabras, es concebible reconocer que la oferta gubernamental descentralizadora podría centrarse en los mecanismos, leyes e instrumentos de una mejor desconcentración, sin — y esto por aquello de la delegación del poder de decidir y actuar— avanzar concretamente en la generación de gobiernos locales. Es decir, corremos el riesgo de considerar que la oferta gubernamental central se concrete en una mejorada desconcentración administrativa. Con ello señalamos que la oferta descentralizadora, de no mediar acuerdos y estrategias políticas específicas, corre el riesgo de agotarse. Esto en ningún caso implica abandonar los esfuerzos de perfeccionamiento que están pendientes.

Descentralización: Un proyecto nacional

En tercer lugar, y como consideración estratégica, es claro que la descentralización en Chile no avanzará mucho más de no reconocerse la importancia del rol que le cabe en el proceso al empresariado, el sector privado y a la misma ciudadanía. Para ello deberá forjarse un cambio perceptual político y ciudadano que acepte la descentralización como un proyecto global nacional, y por lo tanto de responsabilidad compartida social. Ello debiera servir a los fines de la vida política y social del proyecto descentralizador, junto con contribuir a la creación de nuevos espacios de participación en el proceso.

Un desafío a la creatividad

Una última consideración es que al igual que en otros frentes de política pública en el país, el nivel alcanzado en el proceso junto con las ventajas relativas de las que gozamos, exigirán un esfuerzo creativo y de interpretación importante, toda vez que no existen ejemplos directamente trasladables a nuestra realidad. Por demás está reconocer que en muchas otras latitudes existen niveles muy superiores de descentralización, con lo que hay ejemplos y opcio-

nes alternativas a considerar. Lo que no existe son propuestas que articulen los nuevos escenarios de integración, apertura, democracia y competencia/eficiencia, con los procesos descentralizadores. Es decir Chile ha enfrentado hasta ahora con éxito su inserción en los escenarios globales, respondiendo con creatividad e innovación a los desafíos planteados. Resta entonces reaccionar con igual capacidad al desafío de la descentralización en este nuevo marco. Si Chile ha de avanzar sostenidamente por el camino de crecimiento y equidad que se ha trazado, debe necesariamente dar el paso siguiente en su proceso descentralizador, aumentando así su distancia estratégica.

En consecuencia, a partir de los objetivos de desarrollo nacionales y de las oportunidades que sentimos nuestras, se debe desarrollar una estrategia descentralizadora apoyada en tres componentes fundamentales: continuidad en las políticas desconcentradoras y de perfeccionamiento administrativo; fomento a la descentralización en respuesta a iniciativas y propuestas locales, y creación de gobiernos locales efectivos.

Continuidad desconcentradora y perfeccionamiento administrativo

A este apartado concurren todas aquellas acciones que asociamos con la descentralización como expresión de oferta gubernamental. El principio será el que el Gobierno a través de definiciones de política administrativa apunte hacia:

- a) El fortalecimiento institucional y el aumento de la capacidad de gestión: mejoramiento progresivo del instrumental de gestión, capacitación, fluidez administrativa, políticas de personal, recursos de operación, marcos de ley;
- b) La ejecución de las acciones legislativas necesarias y los esfuerzos de dotación de recursos para legitimar y garantizar la posibilidad real de acción de los niveles de gobierno subnacionales.

De gran importancia será aquí el gradual incremento de las transferencias financieras, de las competencias y responsabilidades de ejecución, y, fundamentalmente, de potestades de afiliación, asociación, adquisición de créditos y de definición de políticas.

Algunas tareas específicas asociadas a este acápite incluyen:

1. Las reformas legales para la elección directa de la autoridad;
2. La revisión y ajuste de los sistemas de financiamiento y control de la educación y la salud desconcentrada;
3. La modernización y ajuste de los instrumentos de gestión urbanísticos;
4. La ampliación de las capacidades legales de creación y promulgación de ordenanzas municipales;

5. La creación de fondos de concurso para proyectos;
6. La introducción de estímulos financieros a la buena gestión;
7. La apertura y difusión de información e indicadores de gestión;
8. Dotar a los municipios o gobiernos regionales de espacio para influir en la recaudación y base presupuestaria;
9. Posibilitar la firma de convenios y acuerdos interinstitucionales entre agencias del sector público y privado;
10. Introducir correcciones a las metodologías de preparación de los presupuestos para dar garantía de participación;
11. Aumentar la discrecionalidad de las representaciones sectoriales a nivel regional;
12. Desconcentrar servicios que aún operan centralizadamente; flexibilizar las estructuras de administración local para permitir su ajuste a las condiciones y desafíos locales; introducir conceptos e instrumental relacionado con la definición de estrategias de desarrollo local.

Fomento a la descentralización a partir de la iniciativa y la propuesta local

Sin duda que este frente estratégico es el de mayor complejidad para la gestión gubernamental. Ello porque esta área contiene acciones de corte estrictamente político y no exentas de conflicto. Es parte, sin embargo, del propósito de democratización en nuestra sociedad y responde a un requerimiento estructural: la legitimización de modificaciones al sistema existente en virtud de demandas articuladas y consensuadas en la sociedad nacional, expresadas como necesidades, proyectos y propuestas concretas por una descentralización efectiva.

Para ello es importante señalar aquí que esta componente debiera no sólo influir en las acciones del sector gubernamental o público. Es fundamentalmente la puesta al frente de la responsabilidad y la oportunidad que el sector privado y la comunidad tienen de influir en los destinos y proyectos de su propio desarrollo.

Una sociedad descentralizada requiere de actores económicos, sociales y políticos que sean parte de las acciones de discusión, propuesta y ejecución en el espacio local, y para ello se requiere, además de la aceptación de la descentralización como tarea social y nacional, de acciones específicas tendientes al logro de la existencia de estos actores.

Las acciones de fomento de parte del gobierno podrán considerar por ejemplo:

1. La capacitación de actores sociales relacionados con el proceso;
2. Incentivos al financiamiento de proyectos y estrategias emanadas de la comunidad;
3. Reservas de fondos especiales para proyectos con base participativa;

4. La puesta en marcha de programas de refuerzo institucional a este fin;
5. Planes de divulgación e intercambio de experiencias;
6. La creación de espacios de discusión y propuestas de modificación provenientes de los niveles subnacionales.

Lo central aquí es colocar el acento en que la descentralización en el país requiere de una sociedad comprometida a todo nivel con el proyecto. Es de vital importancia, por ejemplo, el desarrollo de expresiones políticas con raíz local, de estructuras de asociación como la recientemente creada Asociación Chilena de Municipalidades, de Universidades regionales que postulen y promuevan currículos ajustados a la región, de innovación en el rol de los medios de comunicación en el sentido de hacer de este tema parte de su cobertura y difusión; de mecanismos sociales de control y seguimiento de la gestión, y de la acción de la autoridad en cualquier nivel. Estos actores sociales habrán de articular la demanda organizada por avances en la descentralización en Chile.

En estas líneas, tal como en la inmensa mayoría de la literatura descentralizadora, el énfasis ha estado puesto en las propuestas de descentralización de la gestión pública. Consecuencia de ello es la búsqueda de estrategias de política pública que afecten positivamente las oportunidades de desarrollo local o regional.

Sin embargo, en un país como el nuestro, en donde se da una muy positiva percepción de las capacidades de emprendimiento y gestión del sector privado, es importante señalar el vacío general de propuestas y más aún de acciones descentralizadoras privadas. A modo de ejemplo baste mencionar el sector financiero. Más allá de las consideraciones de integralidad y vinculación de los sistemas de gestión bancaria y financiera, es claro que a nivel de las regiones, de las delegaciones o representaciones locales de la banca e instituciones financieras, existe poca autonomía, capacidad de creación de instrumentos, flexibilidad en la administración de las carteras, fuertes diferenciales entre las captaciones y colocaciones a nivel regional y local, todo lo cual da cuenta de un marcado centralismo de gestión, e incluso de transferencias netas desde las regiones a la Región Metropolitana, sede de las casas matrices institucionales.

Un proceso descentralizador nacional requiere también de parte del sector privado la búsqueda de opciones de gestión que reconozcan y potencien los espacios subnacionales.

Un particular frente de descentralización en esta componente estratégica lo constituye la generación de propuestas de políticas regionales o locales. En este sentido, la percepción general es que los actores de representación política actúan localmente en función de una mirada al centro, centro en este caso ideológico y de directrices partidistas. Una más decidida expresión regional y local de las instituciones políticas y de representación ciudadana debería afectar positivamente el proceso de descentralización contribuyendo a las demandas organizadas por espacios, recursos e instrumentos de gestión que den

respuesta a las necesidades acordadas de desarrollo local. Con ello se fortalecen las vinculaciones entre las expresiones administrativas del gobierno en la escala local, con las de la ciudadanía, que crecientemente —a partir de representantes políticos comprometidos principalmente con el desarrollo local— encuentra espacios y canales para manifestar sus intereses, seguir y evaluar la acción de los gobernantes e intervenir en la toma de decisiones sobre los destinos de la localidad. Todo ello, como es evidente, tiene una fuerte relación con el fortalecimiento y desarrollo de la democracia participativa en el país.

Avanzar hacia la conformación de gobiernos locales

La teoría descentralizadora y las evidencias de las demandas emergentes en nuestro país, tienden a justificar que Chile avance hacia la creación de entidades de gobierno subnacional. Esto que parece directo no lo es tanto, ya que las acciones en este sentido deberán afinarse en una discusión social importante y sobre todo en consensos como los planteados en este texto.

Sin duda que completar la descentralización exige la capacidad de las autoridades políticas locales, sean éstas de nivel regional o municipal, de poder influir en la orientación del desarrollo local. A partir de las directrices gubernamentales, de la particular problemática local y de las demandas locales organizadas, la autoridad local debiera contar con la capacidad de generar alternativas para el proceso de desarrollo. Por cierto que esto significa, a lo menos, ampliar los ámbitos tradicionales de la gestión y administración local.

Será fundamental la consideración, por ejemplo, de los aspectos del desarrollo económico local, incluyendo áreas como la productividad de los asentamientos, los costos de los servicios, la caracterización y dimensionamiento de los potenciales y de los recursos locales en las áreas natural, humana, de infraestructura, etc. Esta concepción supera entonces la identificación de carencias o de niveles de provisión insuficientes, y se asocia más bien a la articulación de los esfuerzos de los actores económicos locales tras objetivos y estrategias consensuados.

Otra área que habrá de incorporarse a la gestión local en su calidad de gobierno será la preocupación por el desarrollo social. Ello en acuerdo con el principio de la equidad, y superando el rol de administrador de la red de beneficios sociales. Esto no debe asociarse a la recuperación de un rol proveedor para el Estado local, sino que a la aceptación de que las acciones emprendidas por el gobierno afectan las oportunidades y las condiciones para el desarrollo social. Con ello, las decisiones de gobierno serán evaluadas por el impacto que tienen en el ámbito social: generación de empleo y el aumento del ingreso familiar promedio, entre otras. Complementariamente, la constitución de facultades de gobierno en la localidad y, por tanto, de negociación y acuerdos con la ciudadanía, posibilitará la preparación de proyectos de desarrollo social a los cuales concurran los beneficiarios, el sector privado y el sector

público local. Finalmente, la descentralización de los recursos de asistencia social abrirá oportunidades para el diseño de programas específicos referidos a las necesidades de cada localidad, garantizando con ello una mayor adecuación de las políticas globales a los requerimientos de la población.

La dimensión ambiental del desarrollo, con todas las consideraciones que implica, ha de ser parte de la acción de los futuros gobiernos locales, superando el rol de control de estándares, niveles de contaminación y cumplimiento de normas, para dar paso a la definición de estrategias de desarrollo local condicionadas y adecuadas a la capacidad natural de soporte, es decir, sustentables ambientalmente.

En síntesis, está pendiente para Chile la superación de la condición de administración local de servicios públicos que tiene nuestro sistema de gestión local. Ser gobierno significa dimensiones como las de elevar la autonomía, garantizar el financiamiento, la apertura de espacios políticos, y por cierto el mejoramiento de las condiciones de trabajo y operación de las reparticiones locales actuales, es decir su capacidad de gestión.

En la dimensión institucional esto significa aceptar que al superar el rol administrativo y vincularse más estrechamente con la definición y la acción en políticas de desarrollo, deben incorporarse, a lo menos conceptualmente, las dimensiones de la gestión y la gobernabilidad. (Jordán y otro, 1993).

La gestión local implica en este escenario las capacidades de emprender, de negociar, de liderar, de gestar, de crear e innovar, en definitiva, de traducir propuestas estratégicas de desarrollo en acciones, programas y proyectos concretos. Para ello se requieren gobiernos ágiles, informados, con capacidad de proponer y de responder y en los cuales se acepte como clave la noción de que el rol principal tiene que superar el de proveedor de soluciones y el de controlador del sector privado, tendiendo hacia un rol facilitador, impulsor y orientador del desarrollo local.

La traducción de una propuesta de gobierno en proyectos y acciones concretas —la gestión— tendrá como correlato en la democracia niveles adecuados de gobernabilidad, (Matus, 1990), es decir de relaciones estructuradas entre la autoridad local y la base ciudadana. Entre el gobernante/gobierno y los gobernados. Esto garantiza la adecuación de las propuestas a los especiales requerimientos de la población, y para lograrlo hay dos aspectos clave: la existencia de autoridades legítimas y la presencia de mecanismos formales de escrutinio y control cívicos.

A partir de esta breve caracterización de las condiciones y orientaciones de gobierno local, que por cierto afectan a los escalones regional o municipal, se pueden mencionar algunas áreas específicas de acción.

Una primera cuestión importante es el diseño y puesta en práctica de mecanismos que eleven los niveles presentes de autonomía en la decisión de políticas y estrategias de desarrollo local (Irrázaval, 1993). Esto es particularmente importante en lo referido al desarrollo urbano y del sistema de ciudades, toda vez que un gran porcentaje de nuestra población habita en ellas.

Asociado a ello está además el asunto de los instrumentos e incentivos locales al desarrollo.

Un segundo tema es acrecentar los niveles actuales presupuestarios asignados a la gestión de municipalidades y regiones. Para ello deben buscarse opciones más allá del solo incremento tributario o la reasignación. Es clave y consecuente el plantear la incorporación de instrumentos financieros a la gestión local, la participación de las entidades locales o subnacionales en el mercado financiero —bonos, acciones, sociedades de inversión mixta—, abrir espacio a mayores y más fáciles transferencias desde el sector privado, generar espacios de negociación con los contribuyentes, y otros similares. Para ello debe ser transparente a la autoridad local su base tributaria, la modalidad de cálculo de la participación en el Fondo Común Municipal, el calendario de las transferencias centrales, el horizonte de financiamiento a proyectos concursables, y, en general, las condiciones de operación de las diversas fuentes de financiamiento directo o vía transferencias.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión administrativa de los gobiernos locales hace parte crítica de su consolidación institucional. En este sentido deberán perfeccionarse y elevarse la calidad y efectividad de la gestión; acrecentarse los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones; desarrollar e introducir instrumental de gestión en las áreas de programación y planificación estratégicas, de la financiación, del control interno, de políticas de personal, de información para la gestión, de estudios y conocimiento, de la programación del desarrollo social, de la gestión ambiental, etc.. Simultáneamente, deberá mejorarse la asociación del sector privado a la gestión local, en especial lo relacionado con la provisión y operación de infraestructura, diseño de políticas de desarrollo, control y seguimiento de la gestión y la opinión públicas.

Estas tres áreas —autonomía, financiamiento y gestión— conforman las bases para la transformación de administraciones locales de gobiernos locales, de acuerdo con los principios y conceptos anteriormente enunciados. Para ello Chile presenta condiciones muy favorables que han de contribuir a la fundamentación de la toma de decisiones en este tema.

9. CONCLUSIÓN

Este trabajo no ha estado enfocado al análisis pormenorizado de alguna de las dimensiones o aspectos del proceso de descentralización chileno, como tampoco a la presentación de un plan específico de trabajo para el Gobierno. Más bien, y de acuerdo con los objetivos de la publicación, el esfuerzo se ha concentrado en la presentación de los lineamientos conceptuales que, a nuestro juicio, debieran informar la gestión gubernamental en este tema en lo que resta del decenio. Para Chile el desafío y las oportunidades están claros: forjar una institucionalidad descentralizada con capacidad de gobierno

y de orientación del desarrollo, a partir de las transformaciones y ajustes pertinentes en la institucionalidad y procedimientos administrativos en uso. En forma simultánea, desarrollar un proceso paralelo de demandas e iniciativas descentralizadoras en la base social y política, que exija respuestas al Gobierno central y que, a la vez, genere actores sociales comprometidos con el proceso. Para que lo anterior tenga sentido, debe orientarse la acción gubernamental y política a la conformación de gobiernos locales, en los cuales a partir de capacidades administrativas mejoradas, se fortalezcan la capacidad de gestión, y, consecuentemente, la gobernabilidad del desarrollo.

Las condiciones están dadas. Chile tiene un acuerdo político fundamental en el sentido de impulsar la descentralización, además de condiciones estructurales particularmente favorables. Sólo resta la acción.

Referencias bibliográficas

- Ahumada, J., Franco de la J., E., «El Estado en el desarrollo local en Chile: La larga marcha hacia el pluralismo espacial y político». Santiago, Documento Ilpes, Naciones Unidas, 1990.
- Ahumada, J., «Gobierno regional y administración municipal en la descentralización en Chile». Santiago, Ilpes, Naciones Unidas, 1993.
- Boisier, S., «Las regiones como espacios socialmente construidos», *Revista de la Cepal*, 35, Santiago, 1988.
- Galilea, S., «Los procesos de descentralización en América Latina: Análisis y perspectivas», paper, Santiago, 1993.
- Irrázaval, I., et al., *Desafíos de la descentralización*, Centro de Estudios Públicos: Santiago, 1993.
- Jordán, P., Galilea, S., «Gobernabilidad urbana en Chile: Algunas reflexiones, enfoques y propuestas». Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo/ Programa de Gestión Urbana, Naciones Unidas, 1993.
- Matus, C., «La gobernabilidad de un sistema social» en *Revista de la Siap*, Vol XXIII, N° 91-92, Guatemala, 1990.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, «Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional», Santiago de Chile, 1993.
- Rufián, D., Palma, E., «La descentralización. Problema contemporáneo en América Latina». Santiago, Documento Ilpes, Naciones Unidas, 1993. ●

JUAN BRAUN LL

Ingeniero Comercial con mención en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y Doctorado Universidad de Harvard. Gerente de Estudios Cruz Blanca S.A.

MEJORANDO NUESTRA ADMINISTRACION REGIONAL Y URBANA

1. TRAS UNA POLÍTICA EFECTIVA

Este trabajo tiene el propósito de avanzar en lo que es la definición de una Política de Administración Urbana y Regional, lo cual debe entenderse como el conjunto de normativas y regulaciones que afectan la asignación de recursos, tanto económicos como humanos, en el espacio. Esto incluye, entonces, varios factores, como el tamaño y la administración interna de las ciudades, considerando que el objetivo último de una política de este tipo está en maximizar la calidad de vida de la población.

En Chile, la ausencia de una administración urbana y regional es patente en la actualidad. Esto se refleja en lo regional, por ejemplo, donde se hace más que evidente la desmedida concentración existente de población en la Región Metropolitana, la que en 1992 alcanzó a alrededor de 5,2 millones de habitantes para un total nacional de 13,2 millones. En cuanto al aspecto urbano, dentro del Gran Santiago la situación es simplemente caótica: una creciente congestión de tráfico, la contaminación ambiental y de aguas servidas, y la construcción sin ningún tipo de orden o racionalidad han hecho caer en forma progresiva la calidad de vida en esta ciudad. Y lamentablemente estos elementos están presentes, aunque con menor intensidad, en todas las ciudades del país.

En este sentido, es importante recalcar que los actuales problemas urbanos son sólo un pálido reflejo de lo que puede ocurrir en un futuro cerca-

no. De continuar la tendencia, en 10 años más la población de la Región Metropolitana habrá crecido en un millón de habitantes. Y veamos qué sucederá entonces... En 1991, en el Gran Santiago alrededor de un tercio de las horas disponibles para el trabajo se utilizaban en transporte. Si a lo anterior se agregan los costos de operación del sistema de transporte —excluyendo el costo de capital— concluimos que el costo de transporte era entonces de US\$ 1.000 millones en moneda de ese mismo año, cifra a la que se llegó estimando alrededor de 5 millones de viajes diarios. Ahora bien, para tener una idea de lo que ha ocurrido en el intertanto, hay que destacar que actualmente se realizan 8,5 millones de viajes diarios, y este es un crecimiento que incide más que proporcionalmente en el costo del transporte, ya que un mayor número de viajes aumenta el costo de cada uno de ellos debido a la mayor congestión.

Ahora, veamos qué sucederá en una década con el importante incremento del parque vehicular. En 1992 circulaban por Santiago alrededor de 500.000 vehículos; y una estimación conservadora indica que el parque total del país podría aumentar en cerca de 150.000 unidades anuales como promedio, y la mitad de ellos termina en Santiago. Esto hace que en un período de 10 años el parque vehicular en la ciudad aumente en 750.000 unidades, totalizando para entonces 1.250.000 unidades.¹

Consecuencia del desarrollo

Un elemento que explica de manera importante todo esto es el aumento en el ingreso permanente que se ha registrado en Chile. Y en efecto, no parecen existir problemas para que el país mantenga altas tasas de crecimiento del producto junto con bajas tasas de desempleo. El riesgo país, por ejemplo, ha bajado sustancialmente, como lo atestiguan las agencias internacionales y, por lo mismo, resulta evidente la facilidad con que los recursos extranjeros llegan a financiar buenos proyectos de inversión. Lo anterior va a producir, sin duda, una caída importante en el tipo de cambio real, lo que en definitiva no es más que el reflejo de una mayor riqueza interna. Eso explica en parte el boom de la construcción durante 1992 y 1993, con tasas de crecimiento de dos dígitos, aunque a raíz de lo anterior se puede concluir que el auge de la construcción estaría sólo comenzando. En este escenario los sectores de más bajos ingresos verán mejorar su posición relativa y, en consecuencia, aumentarán también sus demandas por una mejor calidad de vida.

Todos estos fenómenos ponen de relieve que Chile necesita abordar una importante inversión en infraestructura, inversión que considera —según

¹ Estas cifras están basadas en una elasticidad ingreso del parque automotriz de 1,7 y una depreciación promedio de 10%. Véanse detalles en Braun y Fontaine (1987).

estimaciones existentes— que sólo al sector vial deberían destinarse cerca de US\$ 20.000 millones en los próximos 10 años.²

El objetivo de una Política Regional y Urbana no es de ninguna manera detener este proceso. Por el contrario, lo que se pretende es justamente hacerlo realidad, de manera que las inversiones en infraestructura se lleven a cabo en los montos y en los lugares adecuados, mientras las personas y empresas se localizan también en los lugares que resulten más eficientes. Debido a la magnitud de los recursos involucrados, la ineficiencia en estas materias puede llegar a tener un costo tal que dificulten en un alto grado el desarrollo futuro de Chile. Por lo tanto las soluciones y señales deben darse cuanto antes.

Una Política Regional y Urbana, como la que aquí se propone, consiste en que los distintos agentes económicos enfrenten los costos y beneficios sociales involucrados en sus decisiones espaciales. Esto requiere de una política global: deben corregirse las externalidades, asegurar el cobro del costo marginal del uso de infraestructura y velar porque no se subsidie a una localidad determinada sobre otra. Asimismo, en este trabajo se argumenta que la infraestructura debe quedar en manos de los gobiernos locales y su administración hacerse a través de sociedades autónomas. A su vez, se propone que los gobiernos locales sean administrativa y financieramente autónomos en las funciones que se les encomienden. Estos son los principios básicos que deberían inspirar la dictación de una «Ley Marco de Administración Urbana y Regional», la cual —por una parte— vendría a sustituir la indefinición que reina en muchas áreas y —por otra— a recoger en un solo documento todas las reglamentaciones y leyes que actualmente regulan estos aspectos y que, a veces son contradictorias entre sí o francamente ineficientes.

A continuación se presentan: 1) los principios que sustentan la Política Urbana aquí propuesta y los elementos necesarios para entender lo que es una ciudad desde el punto de vista económico; 2) lo que sería una Política Regional y Urbana óptima; 3) los problemas de externalidades y el impacto espacial de la distribución de ingresos, y 4) una síntesis de los elementos más importantes.

2. LOS PRINCIPIOS

Se han definido cinco principios que deberían guiar una política urbana y regional, y el rol del Estado en esta materia.

1. Cuando los distintos agentes económicos, las familias y empresas, enfrentan para cada una de sus decisiones costos y beneficios —sociales o reales—, y los mercados son competitivos, el sistema de precios asegura que

² Véase «Requerimientos de infraestructura en Chile», Departamento de Estudios Cruz Blanca S. A., diciembre 1993.

los recursos se asignen eficientemente. Es decir, los recursos se usan en las actividades que otorgan mayor valor a la sociedad y cuando esto sucede se maximiza el bienestar que alcanza la población en su conjunto.

2. A través de políticas redistributivas, que no impidan que los agentes enfrenen los costos y beneficios sociales asociados a sus decisiones, se puede alcanzar la distribución de ingresos deseada. Así, el Estado puede hacer que el sistema de precios produzca no sólo la asignación correcta de los recursos, sino también que el resultado sea equitativo en términos de la distribución del bienestar máximo alcanzado.

3. El rol del Estado en materia económica, descontada la función igualadora de oportunidades, está precisamente en lograr que los costos y beneficios privados coincidan con los sociales. Para ello, el Estado debe entregar la señal adecuada al mercado cuando en situaciones bien definidas lo anterior no ocurra. Una situación en que los beneficios o costos privados difieren de sus contrapartes sociales se conoce en teoría económica como externalidad. Una actividad en que el costo social o real es mayor que el costo privado implica que parte de los costos generados no recae en el agente que toma la decisión, sino en otros. Como consecuencia de lo mismo, mayores recursos que los que implica el bienestar social le son aplicados a dicha actividad. Un caso especial de externalidad está presente —por lo general— en los bienes públicos, entre los cuales se encuentra la infraestructura, pieza clave en la cuestión urbana.

4. Cada persona o agente económico tiene el derecho de vivir donde lo estime más conveniente, siempre y cuando enfrente los costos reales que ello significa. Esto no es más que parte del derecho fundamental a la libre elección de las personas.

5. No existe una razón clara que implique que el Estado beneficie —especialmente— alguna localidad en desmedro del resto del país. Si es que hubiera alguna excepción a este principio, como podría ser por el caso de la seguridad nacional, esto debe ser parte de una política explícita, informada y discutida por la ciudadanía.

Los primeros dos principios reciben los nombres de Primer y Segundo Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar (Varian, 1978) y junto con el tercero de ellos conforman los fundamentos básicos de la Economía Social de Mercado. Estos principios, por lo tanto, están insertos en lo que se ha definido como el modelo de desarrollo que Chile ha adoptado. Por lo tanto, la Política Urbana que se expone más adelante no pretende más que incluir el ámbito regional y urbano en las orientaciones generales de la política económica vigente en nuestro país, lo que —de más está decir— no ha ocurrido hasta ahora.

Ahora bien, para llevar adelante la aplicación de estos principios al problema que nos preocupa debemos precisar qué entendemos por ciudad. La ciudad, como toda institución social, es un fenómeno complejo que puede ser abordado desde distintos puntos de vista no necesariamente incompatibles.

Por ejemplo, desde el punto de vista económico —que es aquel que nos interesa profundizar— una ciudad no es más que un conjunto de bienes. Por lo tanto, el hecho de vivir o instalarse en una ciudad o localidad cualquiera corresponde a una actividad económica más, sujeta como cualquier otra a costos y beneficios. Entre los bienes presentes en una ciudad podemos destacar: la vivienda familiar; la seguridad ciudadana; la posibilidad de un trabajo donde se combine el capital humano de todos los habitantes y se permita una mayor especialización; el fácil acceso a todo tipo de bienes de consumo, lugares de recreación como áreas verdes y clubes deportivos; acceso a infraestructura de transporte, y a la infraestructura urbana propiamente tal, la cual comprende alumbrado público, redes viales menores, recolección de basuras, servicios sanitarios y electricidad. Todos estos bienes son demandados por la población porque producen beneficios y, al mismo tiempo, involucran costos que es necesario solventar.

El solo hecho de que estos bienes existan no explica por qué se concentran —espacialmente— en un lugar determinado. La concentración de estos beneficios se explica por tres elementos. El primero de ellos se refiere a los costos de transporte, pues para todos resulta beneficiosa la cercanía entre personas, y entre ellas y los lugares de producción. En segundo lugar se pueden mencionar las economías de escala, que en general hacen que sea más barata la provisión de algunos bienes para una mayor cantidad de agentes económicos versus unos pocos. Por último, podemos señalar la posible existencia de externalidades positivas, derivadas de la combinación de capital humano que se produce entre los residentes que trabajan juntos, lo que los hace más productivos. Estos tres elementos hacen que los costos por habitante tiendan a ser decrecientes en relación con el tamaño de la ciudad o localidad. Sin embargo, estos rendimientos crecientes se agotan una vez que la ciudad alcanza un determinado tamaño, lo que explica por qué no todas las personas viven en la misma ciudad o localidad y que exista cierta dispersión espacial de los recursos.

Los aspectos geográficos constituyen un último elemento importante para entender la asignación de los recursos en el espacio. Entre éstos se incluyen el clima, la morfología del suelo, la belleza natural, la cercanía del mar o de ríos navegables, la capacidad de absorber contaminación y la cercanía de recursos naturales, entre otros. Los elementos naturales producen diferencias en los costos y beneficios de la ciudad, y, por lo tanto, determinan su ubicación en el espacio.

Los agentes económicos enfrentan costos y beneficios en cada una de las localidades y deciden en función de ellos el lugar de su residencia. Esto es lo que finalmente define la asignación de recursos en el espacio. Como consecuencia lógica, así se obtiene el número y tamaño de las distintas localidades y

ciudades, como también el tamaño del sector rural y su localización. Es fácil advertir que el proceso que define el tamaño —en términos de población y actividad económica de una comuna, o incluso de un barrio— no es diferente a lo ya señalado.

3. POLÍTICA URBANA Y ESTADO

La asignación eficiente de los recursos en el espacio se obtiene cuando los distintos agentes perciben los costos y beneficios —reales o sociales— de su ubicación en el espacio. En ese sentido, el rol del Estado consiste precisamente en asegurar que las señales del mercado correspondan a los verdaderos costos y beneficios involucrados, y en suplementar dichas señales cuando ocurra lo contrario. Incluimos aquí la necesidad de evitar que sea el mismo sector público el que se convierta en agente distorsionador de los costos y beneficios sociales.

Es útil precisar que los trastornos espaciales que vive el país, y en especial Santiago, no son más que el reflejo de la ausencia de la política anteriormente señalada y que los problemas no se van a resolver mientras los habitantes no enfrenten el verdadero costo que significa su residencia en la capital.³

En el ámbito espacial, existen tres problemas que impiden que los agentes enfrenten los costos y beneficios sociales involucrados en sus decisiones. Ellos son: el impacto de la operación completa del sector público, los bienes públicos o infraestructura y las externalidades.

Finanzas públicas y descentralización

Quizás por una definición arbitraria o inadvertida, es evidente que si el Estado subsidia a alguna localidad su tamaño será mayor a lo que resulta eficiente. Y esto ocurre por la vía cuando la localidad, a través de impuestos, aporta menos al presupuesto general que los recursos que percibe por parte del Fisco. Actualmente en Chile no hay claridad sobre esta materia, lo cual refleja la existencia de un problema, el que tiene estrecha relación con el alto grado de centralismo con que opera el Estado en el país.

En este sentido, el principio a aplicar es que —salvo decisión expresa de la ciudadanía— el trato dado a las distintas regiones, ciudades o comunas

³ Para una discusión detallada de las causas de la concentración espacial en Chile véase Braun (1989). Un aspecto importante en el pasado fue la política de sustitución de importaciones que privilegió las actividades no transables que son básicamente urbanas. Es fácil advertir que finalmente el problema es que los agentes no enfrentaron las señales correctas.

debe ser igualitario. Y para lograrlo el presupuesto total del sector público puede dividirse de la siguiente manera: 1) Administración y Fiscalización, 2) Transferencias distributivas y Seguridad Social, 3) Orden, Defensa y Sistema Judicial y 4) Inversión en infraestructura y Servicios Públicos, tales como educación, salud, áreas verdes y seguridad local.

Dentro de estas funciones, las tres primeras son de carácter nacional y benefician al país como un todo. Estas tareas, junto con su financiamiento, quedarían a cargo del gobierno central. Ahora bien, los beneficios que las distintas localidades o regiones reciben no son necesariamente iguales, sino más bien proporcionales al ingreso o el producto geográfico de cada región.⁴ El financiamiento —entonces— se obtendría a través de una fracción pareja del ingreso de cada región. El resto de las funciones, así como su financiamiento, recaería sobre los gobiernos locales, regionales o comunales. Es importante destacar que, pese a lo radical que pueda parecer la reforma aquí planteada, ésta será fundamental para asegurar el desarrollo económico del país.

La descentralización aquí propuesta será también necesaria —aunque en forma indirecta— para la asignación eficiente de los recursos en el espacio. Naturalmente existen otros argumentos políticos, económicos y sociales en favor de la descentralización, que poseen igual o mayor validez. Entre éstos destaca el hecho de que una mayor injerencia del gobierno local en los asuntos locales permite ajustar mejor la labor del Estado a las necesidades de la población. Más adelante profundizamos acerca del rol de los gobiernos locales.

Políticas redistributivas

Es importante detenerse un momento en las políticas redistributivas. Es difícil pensar en que los gobiernos locales pudieran definir el monto de los recursos destinados a la redistribución. Recuérdese que en el esquema propuesto el financiamiento tendría que ser también local, sin embargo el problema fundamental está en que existe un incentivo a eliminar las transferencias, con lo cual traspasarían el problema al resto de las localidades o regiones, como lo demuestra la experiencia de los Estados Unidos.

Lo que se propone, en este aspecto, es que el financiamiento de estas acciones sea compartido por todo el país y que cada región reciba los aportes en función del nivel de pobreza existente. Es decir, que se produzca —en términos financieros— una consolidación de todos los programas y que se

⁴ Podría sostenerse que lo relevante es más bien el valor de la producción que el PGB. Es claro también que existen recursos inamovibles a los cuales podrían extraérseles las rentas sin crear distorsiones espaciales. Un ejemplo es el caso de las minas de cobre en el norte del país. Estos elementos complican la asignación espacial del presupuesto, pero de ninguna manera la hacen impracticable.

asegure que los recursos serán repartidos equitativamente en función de un per cápita por nivel de pobreza, lo que no quiere decir que necesariamente el Gobierno central se haga cargo de la administración misma de los programas. Con esto se logra que el tratamiento de las personas de escasos recursos sea uniforme a lo largo del territorio nacional, lo cual no sólo parece coherente con un criterio de equidad elemental, sino que impide además que se produzcan migraciones ineficientes. Con una política de este tipo las personas vivirían donde resulta más barato y, desde luego, las políticas redistributivas implicarían un costo menor, y al mismo tiempo, al ser las políticas redistributivas neutrales en relación al espacio, no se desincentivaría la movilidad de las personas de menos ingresos.

Como un contraejemplo importante, puede mencionarse el caso de los subsidios de vivienda, los que tradicionalmente fueron más generosos en Santiago que en el resto de las regiones (Braun, 1989). La política de vivienda que ha seguido Chile es un ejemplo clásico de cómo introducir distorsiones espaciales. Hasta hoy día, la localización de las viviendas básicas se hace en función de la minimización del costo directo de construcción y del suelo. Esto hace que se construyan en la periferia de las grandes ciudades y en especial en la de Santiago. El punto está en que la localización de estas viviendas debería considerar los costos totales, es decir, incluir, por ejemplo, el costo de transporte para los propios usuarios y la congestión impuesta al resto de la ciudad, así como la contaminación, que es otra externalidad. Como agravante, al contemplar los costos totales del asentamiento humano, incluyendo los de transporte, éstos resultan ser mucho mayores en Santiago que en otras localidades. También debe incluirse el costo de concentrar la pobreza en determinados lugares, poniendo al mismo tiempo el énfasis en la propiedad, lo que desincentiva la movilidad. Por último, no se ha considerado nunca el problema de la obsolescencia económica de la vivienda básica: al aumentar el ingreso permanente de las personas y su demanda por una mayor calidad de vida, nadie querrá usar ese tipo de viviendas y se habrán destruido barrios completos.

Infraestructura: Un pago obligado

El segundo gran problema que afecta a las ciudades se refiere a los bienes públicos de infraestructura, correspondiendo ésta también a la última de las funciones del Estado. Infraestructura se entiende en un sentido amplio, incluyendo los establecimientos educacionales, hospitalarios y también la seguridad local, básicamente la policial.

En términos generales, son tres las características que definen a los bienes públicos, en el sentido técnico de la palabra. En primer lugar, los bienes públicos son no-rivales, es decir, permiten el uso conjunto. Como consecuencia, cuando uno pone a disposición de la población un bien público, su uso por

parte de una persona no excluye el uso por parte de otras. En los bienes privados, que son los más comunes, el uso por parte de un agente excluye el uso del mismo bien por parte de otros consumidores. En la práctica resulta difícil pensar sobre un bien que es absolutamente no-rival, siendo más común la existencia de bienes parcialmente no-rivales o sujetos a congestión. En estos casos la calidad del servicio que se obtiene disminuye a medida que más personas lo usan. La infraestructura vial es el ejemplo más patente de esta situación con la consiguiente congestión de transporte.

Una segunda característica de los bienes públicos es que en algunos casos resulta difícil la exclusión de su consumo. Es imposible, por ejemplo, que una política de defensa exterior de un país excluya a determinadas personas. Un tercer elemento es la presencia de rendimientos crecientes en la producción en algunos casos de bienes públicos, como se verá más adelante.

Estas peculiaridades de los bienes públicos imponen problemas a la administración urbana. La imposibilidad de exclusión hace que difícil cobrar el costo de estos bienes y, a su vez, cuando un bien es absolutamente no-rival resulta ineficiente cobrar por su uso. En efecto, el costo social del uso de un bien de este tipo —excluyendo la mantención— es precisamente cero. Y es por ello que tradicionalmente el financiamiento de estos bienes es realizado a base de impuestos generales, y esto no asegura que las localidades que reciben los beneficios del bien cubran sus costos. Si en una localidad se llevan a cabo proyectos de infraestructura que benefician básicamente a dicha localidad —pero los costos los paga el resto del país—, obviamente los costos de vivir en esa localidad serán inferiores a los verdaderos, con lo cual se produce una asignación ineficiente de los recursos en el espacio.

El costo de la infraestructura

Como ya se señalara —en la práctica— la generalidad de los bienes públicos son sólo parcialmente rivales o excluibles. Para lograr una administración eficiente de la infraestructura, su uso debe quedar tarifado a costo marginal, es decir, al costo que se produce cuando un agente adicional hace uso del bien. Como se dijo, la mayoría de los bienes públicos están sujetos a congestión, y el costo marginal de uso incluye precisamente el deterioro que sufren los beneficios que reciben los demás usuarios al incluir uno más; esos son los costos que deben quedar reflejados en la tarifa de uso. En el caso de que existan rendimientos constantes a escala —que al duplicar los factores de producción se duplique el producto— la tarifa cubre exactamente el costo fijo o de capital de la infraestructura. Cuando la competencia es posible, ésta asegura la eficiencia, ya que los operadores de la infraestructura tienen los incentivos necesarios para tarifcar a costo marginal.

Cuando existen rendimientos crecientes —es decir, hay economías de escala— la tarifa a costo marginal no alcanza a cubrir el costo de capital. Esto

es lo que se conoce como monopolio natural, en donde no cabe la competencia ya que los operadores del bien público incurrirían en pérdidas. El problema es que existiendo un monopolio, la tarifa ya no corresponderá al costo marginal de uso, sino que será mayor. Lo que aquí corresponde es asegurar el cobro del costo marginal y financiar el costo de capital a través de un monto fijo a los usuarios. Es claramente ineficiente hacer que la tarifa incluya el costo de capital porque esto determina un uso menor que el óptimo.

Todo lo anterior puede resumirse en que el uso de la infraestructura debe cobrarse sobre la base del costo marginal de uso y que en cualquier caso la totalidad de los costos debe ser solventada por los usuarios. Adicionalmente, cuando existen sustitutos, la competencia —a través de operadores privados—, ello conduce generalmente a la eficiencia. La excepción ocurre en el caso de los rendimientos crecientes.

Nuevamente este es un argumento de eficiencia y no sólo de equidad. Actualmente la infraestructura —salvo excepciones— no es cobrada y es importante recalcar que gran parte de los problemas en la administración interna de las ciudades, para el caso de la infraestructura, se resolverían si se aplicaran estos principios. Esto vale especialmente para el tema de la infraestructura de transporte, debido a que la congestión en el área es la distorsión espacial más importante que existe hoy en Chile, pues no sólo disminuye el bienestar o la calidad de vida en las ciudades, sino también hace que el uso del suelo se vea distorsionado. Si una edificación o actividad produce congestión al resto de los residentes de una localidad, pero la congestión no está tarifada, la localización no enfrenta los costos reales y, como consecuencia la asignación de los recursos será ineficiente. Esto también repercute en el tamaño óptimo de las ciudades. En efecto, un nuevo habitante no tiene en cuenta que su residencia en la ciudad impone parte del costo de su decisión a los antiguos residentes, a través de un aumento en la congestión. Por lo tanto, el costo privado de su decisión resulta menor que el costo social, todo lo cual se soluciona cuando la infraestructura se tarifica a costo marginal.

Si excluimos los elementos distributivos, los establecimientos educacionales y de salud son básicamente bienes privados. Salvo excepciones, la competencia en la provisión de estos bienes es posible y deseable pues asegura el cobro sobre la base de los costos reales o el costo marginal. En un esquema como éste, el subsidio a la salud y la educación se entregaría directamente a los usuarios, independientemente de su ubicación espacial.

Una estructura eficiente

En función de lo anterior, se propone la siguiente estructura administrativa para los gobiernos locales.

1. **Gobiernos locales:** Habrá gobiernos regionales y gobiernos comunales, municipalidades. A los gobiernos regionales corresponderá la ad-

ministración de las externalidades e infraestructura intercomunal. A los gobiernos comunales les cabrá la administración de todos los problemas que no estén —específicamente y por excepción— entregados al gobierno regional o central. El financiamiento de los gobiernos locales, descontado lo que reciben del gobierno central por concepto de políticas redistributivas, debe provenir del cobro por los servicios que se prestan y en función del uso que se hace de ellos a los propios beneficiarios. En lo referente a bienes que no presentan externalidades o congestión, el cobro a los usuarios debe realizarse considerando los precios de mercado.

2. **Infraestructura:** Para la administración de la infraestructura —portuaria, vial, de ferrocarriles, sanitaria, hospitalaria y educacional— se crearán sociedades anónimas, a las cuales se traspasará la infraestructura, como ya se comenzó a hacer con la educación subvencionada y los servicios sanitarios. Estas S. A. serán, en un principio, de propiedad de los gobiernos regionales o comunales, de acuerdo a si la infraestructura es definida regional o comunal en función de la extensión de los beneficios que otorga. Las S. A. son autónomas y, como tales, no pueden recibir fondos directamente del Gobierno. El principio a aplicar aquí es que el uso debe ser tarifado a costo marginal y, si existieran pérdidas, por efecto de rendimientos crecientes, se cobraría un monto fijo a cada usuario independientemente del uso que hagan. Este cobro podría ser a base de las contribuciones de bienes raíces o en razón de los permisos de circulación para el caso del transporte. En una segunda etapa se privatizarían las S. A., lo que se haría de manera tal de garantizar la competencia entre los distintos proveedores de cada servicio. Si en algunos de ellos la competencia es impracticable, la privatización es sujeta a la tarificación según costo marginal.
3. **Infraestructura de transporte urbano:** En este caso parte del costo de uso de la infraestructura es pagada directamente por los usuarios en tiempo gastado. Lo anterior corresponde al tiempo medio de viaje, por lo tanto, la tarifa por el uso debe ser el costo marginal descontado el costo medio. Cuando los retornos son constantes, los ingresos producidos por la recolección de estos peajes permite financiar exactamente la mantención y la expansión de la infraestructura. En el tema urbano, la competencia entre distintas vías es enteramente posible y deseable. En el caso de rendimientos crecientes, las pérdidas se financiarían por la vía de impuestos territoriales o permisos de circulación. Es preciso destacar que la tarificación señalada soluciona el problema de la extensión y de la ineficiente densidad de la ciudad, ya que la congestión relacionada con el transporte es sin duda la distorsión más importante. Aquí caben dos opciones: la primera es que efectivamente

se tarificationen todas las vías, quedando automáticamente internalizada la congestión provocada por una nueva edificación, sin necesidad de compensaciones intercomunales. Naturalmente, una nueva edificación provoca congestión y por tanto la tarifa sube para todos y no sólo para los nuevos residentes. Sin embargo, este último es un problema distributivo —similar al que se produce en todos los mercados— y no de eficiencia. La segunda opción es que —debido a problemas administrativos— sólo se tarificationen algunas vías, pero si las no tarificadas son un porcentaje alto, los permisos de edificación deberán registrar el costo de la congestión impuesta. La recaudación producida deberá ir, tal como en el caso anterior, a las S. A. administradoras de la red vial. La repartición del permiso entre las S. A. —y por tanto las comunas— comprometidas es en función de la congestión ocasionada en cada una de las vías administradas por ellas. Cuando existan rendimientos decrecientes y se generen pérdidas, el monto fijo a cobrar se distribuye de igual manera entre las S.A.. Lo que aquí se ha señalado es totalmente aplicable al Metro y a los trenes suburbanos, por ejemplo.

- 394
4. **Infraestructura de transporte interurbano:** Aquí se incluyen carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles. Las sociedades administradoras de esta infraestructura serían, en un principio, de propiedad y administración de los gobiernos regionales y su uso tarificado a costo marginal. El caso de los puertos, aeropuertos y ferrocarriles es —en algunos aspectos— más simple que la vialidad urbana. Por un lado siempre existe competencia de parte del transporte terrestre, por lo que la tarificación a costo marginal se produce cuando los operadores son empresas autónomas o privadas. En segundo lugar, si existen rendimientos crecientes los usuarios son más fáciles de identificar para el cobro del monto fijo: en puertos son las empresas navieras; en ferrocarriles, los dueños de las locomotoras, y en los aeropuertos, las líneas aéreas. El único problema para las carreteras interurbanas puede ser el de monopolio, si es que no existen alternativas. La solución es regular a los operadores para asegurar así el cobro por congestión. Si se producen pérdidas, éstas se financian mediante el cobro de un monto fijo a los usuarios.

5. **Infraestructura hospitalaria y educacional:** Los establecimientos deberían ser traspasados en su totalidad a las S. A. para su administración. Estas S. A. son administrativamente autónomas y compiten entre ellas. El subsidio, como ya señalamos, iría directamente a los usuarios, los que enfrentarían el costo marginal de las atenciones médicas o de la educación.

Naturalmente quedan muchos detalles que no se han discutido en profundidad, pero creemos que los elementos fundamentales están abordados. Una administración urbana y regional que funcione sobre la base de estos elementos resolvería gran parte de los problemas que Chile presenta en estas materias.

4. EXTERNALIDADES: PROBLEMA DE ADMINISTRACIÓN

Como se ha dicho, gran parte de los problemas urbanos son resueltos una vez que se soluciona el problema de las finanzas públicas y el transporte. Dentro de las externalidades se pueden distinguir dos grandes grupos: la contaminación y las externalidades propiamente urbanas, como la edificación en altura, establecimientos industriales o comerciales, entre otras. Aquí nuevamente hay que aplicar el principio de que las personas son libres de hacer lo que deseen, siempre y cuando paguen el costo real y reciban el beneficio total derivado de sus decisiones. Un impedimento para lograr lo anterior es la presencia de externalidades.

Volvemos a insistir en que las externalidades presentan un doble problema espacial. Sin duda producen una distorsión en el equilibrio interno de una ciudad, pero al mismo tiempo impiden a los inmigrantes enfrentar el costo total de su residencia en una localidad sujeta a externalidades. Porque el resto del costo será impuesto a los antiguos habitantes, lo que implicará que una ciudad afecta a externalidades será más grande de lo que resulta eficiente desde el punto de vista social.

Cada gobierno local sería responsable de la solución de estos problemas, lo que significaría asegurar que los agentes perciban los costos reales de las acciones emprendidas. La división entre la obligación de los gobiernos regionales y comunales se haría en función a la extensión espacial de la externalidad. En el caso de la contaminación del aire, por ejemplo, la responsabilidad recaería sobre el gobierno regional.

Ahora bien, en general existen cuatro maneras de resolver las externalidades: a través de prohibiciones o cuotas, impuestos, permisos transables y la definición de derechos de propiedad. Las prohibiciones y cuotas son claramente ineficientes, porque son muy inflexibles. Lo que se busca es que una actividad sujeta a externalidades se lleve a cabo sólo si los beneficios que produce superan los costos totales. No es difícil imaginar que los costos y beneficios involucrados sufran cambios en el tiempo, los que no pueden ser manejados con prohibiciones. Por otro lado, las cuotas no discriminan entre las eficiencias que obtienen los distintos agentes. Como ejemplo, se puede considerar el caso de la restricción vehicular que impide la circulación de un cierto número de autos, sin tomar en cuenta los beneficios que obtienen los distintos agentes por usar los vehículos ni tampoco la contaminación que producen los distintos automóviles. Este tipo de medidas también se presta para arbitrariedades y problemas administrativos.

Por su parte, los impuestos o la tarificación, aunque más eficientes que las prohibiciones y las cuotas, comparten con ellas el problema de los requerimientos de información. El monto del impuesto o tarifa debe corresponder a la diferencia que se produce entre el costo privado y el costo social de una actividad sujeta a externalidades. En efecto, es tal la información que generalmente se requiere para determinar el monto de un impuesto destinado a paliar una externalidad, que en la práctica esta solución se hace muy compleja. Esto, sin considerar que el impuesto debe depender del costo social que impone cada uno de los agentes causantes de la externalidad y que —además— trae problemas de fiscalización. Una dificultad menor que presentan los impuestos es que inducen una distribución de recursos desde el sector privado hacia el Estado, lo cual puede resultar no eficiente.

La siguiente alternativa consiste en la emisión de permisos transables. Primero debe estimarse el total de permisos a emitir, lo cual nuevamente requiere de calcular los costos sociales o totales de la actividad para así determinar su monto óptimo. Para realizarla, entonces, se requiere contar con el permiso respectivo. La virtud de este esquema es que al ser los permisos transables en el mercado, la externalidad es producida por aquellos agentes a los cuales les resulta más caro reducirla, puesto que son éstos los que están dispuestos a pagar un mayor precio por contar con el permiso. De este modo, los costos totales de reducir la actividad sujeta a externalidades se minimizan, aunque los permisos transables no están exentos de problemas redistributivos. Si fuera el gobierno local el que los licitara, entonces se produciría un efecto similar a un aumento de impuestos; si, por el contrario, los permisos son otorgados a los agentes económicos sin costo, se produce una redistribución de recursos hacia los receptores de los permisos. Ahora, en cualquier caso, la sociedad como un todo gana en bienestar.

Los permisos transables, como hemos visto, resuelven en parte los problemas de requerimiento de información que son claramente los más difíciles de resolver. Este problema no es particular a las externalidades y está presente en cualquier problema económico que pretenda la asignación de recursos. No existe una institución más eficiente para resolver los problemas de información diseminada en una sociedad que el propio mercado. Por tanto, en el problema de las externalidades se debe recurrir en cuanto sea posible al mercado. Y es de aquí donde surge la solución más efectiva para las externalidades: la definición de derechos de propiedad. Recordemos que en una actividad sujeta a externalidades los agentes responsables sólo enfrentan una parte del costo total, imponiendo el resto a otros agentes. Esto significa, simplemente, que en la actividad se consumen bienes y no se paga por ellos. Como es natural, esto sólo es posible cuando los derechos de propiedad sobre dichos bienes no están bien definidos. Supóngase, por ejemplo, que una edificación en altura produce sombra o elimina la vista en una propiedad vecina. Es evidente que si el derecho a vista estuviera claramente definido, el dueño del edificio tendría que compensar al poseedor de este derecho y asumir los

costos totales de su actividad. De la misma manera si el aire tuviera dueño, de seguro éste se encargaría de cobrar por la contaminación ambiental.

De lo anterior se deduce la famosa teoría de R. H. Coase (1960). Esta señala que si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son bajos, el mercado por sí solo es capaz de resolver los problemas de externalidades. Los costos de transacción son cruciales en una solución de este tipo. El anterior ejemplo puede ilustrar el punto: lo que se busca es que el edificio en altura se haga sólo si los beneficios son mayores a los costos totales. Supongamos que éste es el caso y que el poseedor del derecho a vista es el dueño del terreno aledaño. En esta situación es probable que se transe el derecho y se construya el edificio precisamente porque el valor del derecho a vista es menor que el beneficio —descontado los otros costos— del edificio. Ahora supongamos que el derecho a vista está repartido en un gran número de personas. Esto podría elevar en tal medida los costos de transacción, que el derecho no se pueda transar y por tanto el edificio no se construya.

El rol del Estado en un esquema como éste radica en asignar los derechos de propiedad cuando éstos no estén claramente definidos y hacerlo de tal manera que los costos de transacción sean mínimos.

Los principales problemas de externalidades que quedan por resolver son la contaminación del aire y las propiamente urbanas. Hay que tener en cuenta que, en el caso de las externalidades en general y la congestión en particular, los costos se pagan siempre. El punto es quién los paga. Lo que aquí se quiere lograr es que, suplementando la señal del mercado, el costo social se elimine aun cuando las personas enfrenten mayores costos directos.

En el caso de la contaminación hay que tener en cuenta que son los elementos geográficos de la ciudad los que determinan la capacidad de absorción de contaminantes. Existen ciudades que sufren de problemas de smog y otras que nunca lo tendrán, sin importar las emisiones que reciban. Es claro entonces que el costo de vivir en una ciudad con problemas de contaminación debe ser mayor y que el tamaño de esa ciudad debe ser reducido; incluso más: la existencia misma de una ciudad con este problema podría ponerse en duda si es que las inversiones que ya se han hecho pudieran revertirse sin costo. Porque pretender solucionar este problema sin aumentar los costos directos es ilusorio y sólo contribuye a agravar el problema dando las señales inadecuadas.

El problema de la contaminación

Debido a la extensión espacial de esta externalidad es claro que son los gobiernos regionales los encargados de resolver este tipo de problemas y que en este caso no cabe la definición de derechos de propiedad. La contaminación del aire puede dividirse en fuentes fijas y móviles. Debido a la diversi-

dad y heterogeneidad de los agentes emisores de contaminación por fuentes fijas, la solución eficiente en este caso es la de los permisos transables. Para eliminar problemas distributivos, estos permisos podrían otorgarse a las actuales fuentes fijas de contaminación y para determinar los montos totales de emisión tolerables pueden usarse normas internacionales que existen al respecto, por ejemplo las definidas por la EPA en Estados Unidos. Para las fuentes móviles, en tanto, la solución óptima está probablemente en la tarificación, la cual puede incluirse en los permisos de circulación o en los peajes descritos anteriormente.

La ineficiente solución de un plano regulador

Las externalidades que hemos llamado urbanas son las que teóricamente intenta paliar el Plano Regulador, el que se inscribe dentro de las prohibiciones y por lo tanto es ineficiente. En la práctica estas regulaciones no siguen los criterios anteriormente señalados y son o muy inflexibles o ineficientemente flexibles. En primer lugar, se requiere que el instrumento sea lo suficientemente flexible para que permita hacer lo que resulte eficiente; los agentes, además, deben enfrentar los costos reales que sus acciones implican, y en tercer lugar, aun cuando los agentes enfrenten precios sociales, y por tanto la asignación de los recursos sea la óptima, se pueden producir redistribuciones de ingreso importantes.

Teniendo en cuenta estos elementos la solución óptima estaría en la definición de derechos de propiedad. Esto se haría a través de los Planos Intercomunales —de responsabilidad del gobierno regional— y del Plano Regulador —de responsabilidad de la municipalidad—. En función de las externalidades producidas por cada actividad o uso del suelo, se confeccionan estos planes cuyos contenidos serían parecidos a los actuales, pero con una diferencia importante: en vez de consignar prohibiciones o permisos para hacer determinadas cosas, los planes consistirían en la definición de derechos de unas propiedades sobre otras, derechos que serían de propiedad de los actuales residentes. Una vez hecha esta definición, el cambio en las normas sería una violación a estos derechos y tendría que estar sujeto a compensaciones, es decir, equivaldría a una expropiación. Ahora bien, mediante negociaciones los agentes podrían vender o comprar derechos, con lo cual las regulaciones serían flexibles, pero mediante el pago de los costos sociales. Esto también resolvería de alguna manera los problemas redistributivos.

El problema que tiene esta solución es que requiere de bajos costos de transacción, puesto que de lo contrario el plan es completamente inflexible. Ello obliga a tener especial cuidado en la definición de los derechos de propiedad. Por ejemplo, el derecho a construcción en baja altura en terrenos vecinos podría extenderse por una hectárea a la redonda, con derechos que irían decauyendo en magnitud. De esta manera, una parte del derecho estaría en manos de

cada uno de los residentes dentro de esa hectárea. Si se exigiera unanimidad para construir en altura, el proceso sería altamente engorroso. Una solución es requerir sólo una mayoría simple de los derechos o limitar la extensión del derecho, o más simple aún, limitar el derecho a las propiedades colindantes, sacrificando probablemente algo de eficiencia.

Lo anterior se refiere sólo a una de las externalidades envueltas, en tanto que la regla general se aplicaría a todas aquellas que están contenidas en los planos reguladores actuales.

Además, los nuevos planes reguladores definirían las áreas de uso público, entre otras la localización de infraestructura, equipamiento y áreas verdes. Estos suelos se traspasarían —previo pago del valor de mercado cuando sean privadas— a las S. A. administradoras de los bienes públicos. Esto se haría siguiendo ciertos estándares, tal y como se hace hoy día. La racionalidad de esto es que existe un problema de costos de transacción que se resuelve con la capacidad del Estado de expropiar, previo pago del valor de mercado.

Este esquema podría tener un período de transición para evitar algunos problemas en su implementación y para ello se requeriría que los municipios formularan los planes reguladores apuntando precisamente a la solución de estas externalidades.

Podría sorprender al lector que no nos hayamos referido a los límites urbanos. Es evidente, sin embargo, que si los agentes enfrentan los beneficios y costos reales, el límite urbano no tiene racionalidad alguna. Es claro también que tratar de definir el tamaño óptimo de una ciudad a través de un límite artificial es equivalente al uso de prohibiciones o cuotas para paliar las externalidades, con todas las ineficiencias que ello trae consigo.

5. EL SISTEMA EN SU CONJUNTO

Recopilando, ciertas funciones y sus financiamientos corresponden al gobierno central. Por su parte, los gobiernos locales pagan por estos servicios en función de su uso, el cual hemos aproximado proporcional al PGB local. El resto de las funciones y sus financiamientos recaen en los gobiernos locales. Exceptuando las transferencias redistributivas, el resto de los servicios proveídos por los gobiernos locales se financiarían en su mayor parte a través del cobro del costo marginal a los usuarios. Excepcionalmente, habría financiamiento vía permisos de edificación, de circulación e impuestos territoriales. Por último, los gobiernos locales solucionarían la mayoría de los problemas de externalidades sobre la base de una definición de derechos de propiedad.

Existe en este esquema una serie de cobros o impuestos a nivel local que no están presentes hoy día, y por lo mismo es útil advertir que de ninguna manera se propone aumentar la carga impositiva total. El monto de impuestos y una política regional son dos elementos completamente independientes. Lo que existe es una sustitución de impuestos por tarifas que permitan resolver los

problemas urbanos y regionales, y de esa manera evitar el deterioro que el desarrollo puede producir en el bienestar y la calidad de vida, si no se toman las medidas necesarias en el momento oportuno.

Si bien ya hemos abordado el problema distributivo, conviene hacer algunas precisiones. Frecuentemente se argumenta que, en esos términos, la tarificación de los bienes públicos sería de alguna manera regresiva. Sin embargo, es claro que el uso de los bienes públicos crece fuertemente con el nivel de ingresos y, por lo tanto, lo que resulta ser regresivo es el no cobrar directamente a los usuarios.

Los gobiernos locales serían completamente autónomos en su financiamiento y administración. Lo que hay detrás de todo esto es que las regiones y comunas se transforman en centros de costos y beneficios. Lo que se quiere analizar aquí es la operación completa del sistema y la necesidad o no de fiscalización y supervigilancia de parte del gobierno central. En resumen: ¿qué pasa cuando un gobierno regional es ineficiente?, ineficiencia que se puede reflejar también en la posibilidad de cobros desmedidos.

En primer lugar hay que partir de la base de que los gobiernos son por lo general ineficientes. En segundo lugar, el sistema propuesto lleva a la competencia entre gobiernos locales a través de la movilidad de los agentes. El problema está en que, dada la presencia de costos hundidos, es decir de inversiones que son irreversibles, los sistemas urbanos tienen un grado de inercia importante, lo cual hace que los errores —una vez producidos— perduren por mucho tiempo, mientras la movilidad de los agentes opera sólo una vez producidos los errores. Para la solución de este problema existiría una fiscalización de parte del gobierno central, la cual se haría a través de los ministerios. Además, como el financiamiento es siempre contra prestación de servicios —aun cuando pudieran llamarse impuestos— es fácil fiscalizar que se cobre lo que realmente corresponde.

Por último es necesario algún sistema o señal que permita tener información rápida y permanente acerca de la eficiencia del gobierno local. Esto se lograría a través de un índice de calidad de vida por comunas, el cual incluiría el costo de una canasta básica que comprenda transporte, vivienda y servicios básicos, entre otros, y el valor o un índice de atributos, como la calidad del aire y áreas verdes.

Referencias bibliográficas

- Braun, J., «Localización espacial y política urbana», *Cuadernos de Economía*, 26 (79), 1989.
- _____ y Fontaine, B., «Proposición de cambios en el Estatuto Automotriz.» *Documento de Trabajo*, 91, CEP, 1987.
- Coase, R. H., «The Problem of Social Cost», *The Journal of Law and Economics* 3, octubre, 1960.
- Varian, H. R., *Microeconomic Analysis*, New York, Norton 1978. ●

**RICARDO KATZ B.,
NICOLA BORREGAARD**

RICARDO KATZ B. Ingeniero Civil,
U. de Chile. Master en Ciencias en
Administración Ambiental,
U. de Texas. Director Gerente de Gestión
Ambiental Consultores Ltda. Coordinador
de la Comisión de Medio Ambiente del
Centro de Estudios Públicos.

NICOLA BORREGAARD. M.A. en
Economía, U. de Sunny Albany, EE.UU.
P.h. D. en Economía de la Tierra, U. de
Cambridge, Inglaterra. Jefe Depto. de
Economía Ambiental, Conama.

MEDIO AMBIENTE, UNA GESTION NECESARIA

Durante las últimas décadas la preocupación por el medio ambiente se ha transformado en un tema de gran y creciente interés público. Detrás de esta tendencia están los potenciales efectos que pueden tener sobre el bienestar y la salud humana las alteraciones negativas sobre el entorno, los cuales normalmente están relacionados con cambios en el entorno cercano de las personas.

Complementariamente, existe un alto nivel de incertidumbre en relación a informaciones sobre las tendencias de los cambios ambientales, como son —por ejemplo— el efecto invernadero y la desaparición de la capa de ozono. Esta incertidumbre, asociada a los cambios globales, hace que los países y las personas tiendan a ser aversos a este tipo de riesgo ambiental —sobre todo cuando éstos están asociados a potenciales efectos irreversibles en el corto o mediano plazo—, aversión que fácilmente se puede observar en los tratados internacionales que están siendo suscritos por la gran mayoría de los países del mundo.

Aunque de las afirmaciones anteriores se desprende que la preocupación por la calidad del medio ambiente es compartida en mayor o menor grado por todas las naciones, lo que cambia de un país a otro es el carácter de este fenómeno y las prioridades que se fijan, porque éstas dependerán finalmente del nivel de desarrollo económico y cultural de cada sociedad. Así vemos cómo las preocupaciones de índole global están fuertemente influidas por los niveles de desarrollo de los países, lo que se refleja especialmente en los

plazos y los requerimientos diferenciales estipulados en los tratados que gobiernan los acuerdos para enfrentar esas situaciones.

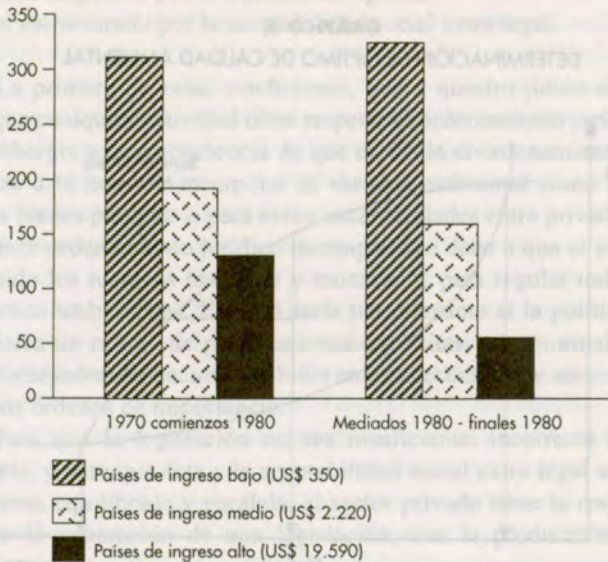
En relación a la situación chilena, puede decirse que nuestro país enfrenta dos tipos de problemas. Por una parte sufre los típicos problemas de un país en vías de desarrollo —con contaminación del aire por material particulado, contaminación por aguas servidas, erosión de tierras por sobre pastoreo y deforestación por uso de leña por grupos de bajos ingresos, entre otros—, y por otra también está expuesto a los problemas ambientales de un país desarrollado, es decir, con contaminación por residuos sólidos riesgosos, congestión vehicular, con problemas en la conservación de la biodiversidad, presiones para no usar recursos forestales, acciones destinadas a detener obras de infraestructura eléctrica y preocupación por el agotamiento de la capa de ozono, por mencionar algunos.

La principal razón de que esta mezcla de situaciones coexista sin una lógica en relación a las prioridades es la existencia de grupos conservacionistas que interactúan con sus pares internacionales y, por lo tanto, hacen suya una agenda totalmente alejada de nuestra realidad.

Esta mezcla de objetivos de conservación ambiental complica la generación de prioridades y dificulta las políticas de gestión ambiental. Esta situación, pone de manifiesto la necesidad de disponer de una base conceptual sólida que permita evaluar los distintos problemas para, en un marco de recursos muy escasos, generar las prioridades y programas de gestión ambiental. La discusión sobre las acciones de conservación que deben ser llevadas a cabo en Chile deben considerar nuestra propia ecuación de costos y beneficios, en el contexto de nuestra cultura y valores, y tomando en consideración los reales deseos de la sociedad. El considerar las prioridades nacionales implica darles su justo peso a las organizaciones ecologistas que se arrogan la representatividad de la población, siendo que muchas son microgrupos, ideologizados, sin capacidad técnica y sin una base de representación amplia, las cuales basan todo su poder en la denuncia irresponsable y en la falta de preparación que poseen los medios de comunicación en el tema.

En líneas generales, y más allá del caso puntual chileno, se puede deducir que existirán distintas prioridades en las políticas ambientales de diferentes países, e incluso en regiones de un mismo país. Normalmente, lo que parte como una preocupación inicial por problemas como la erosión de los suelos, el abastecimiento de agua potable o la gestión de las aguas servidas, va evolucionando luego hacia una preocupación por la contaminación atmosférica, los desechos sólidos riesgosos —tóxicos y reactivos— o, como en el caso de nuestro país, la deforestación del bosque nativo. El Banco Mundial en su «Informe sobre el desarrollo mundial, 1992» proporciona gráficos sobre indicadores ambientales en países con diferentes niveles de ingreso (Gráficos 1, 3 y 4).

GRÁFICO 1
 CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN ZONAS URBANAS; CONCENTRACIONES MEDIAS
 DE PARTÍCULAS EN SUSPENSIÓN



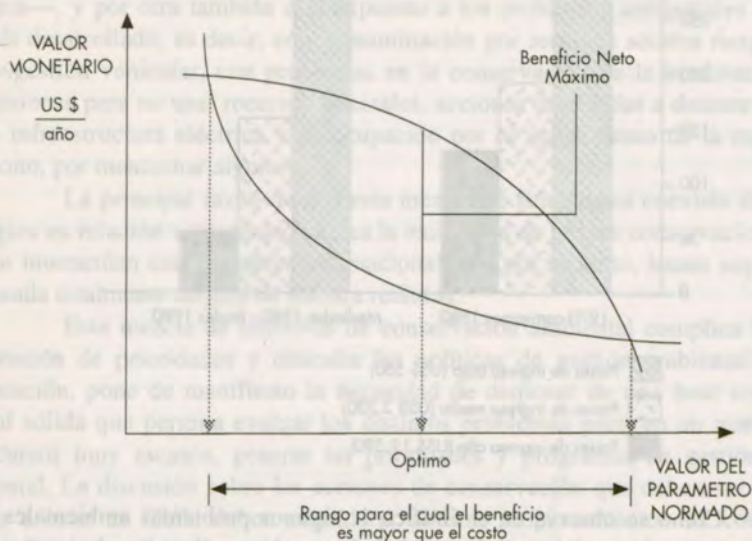
Como se observa en el Gráfico 1, algunos problemas ambientales se solucionan en la medida que las sociedades se desarrollan económicamente. Con una mayor disponibilidad de recursos, los países pueden realizar inversiones para, por ejemplo, pavimentar y limpiar calles, disponer de vehículos de locomoción colectiva con motores tecnológicamente más avanzados y más caros, contar con sistemas de calefacción más limpios o utilizar equipos de control para las emisiones industriales. Lo perverso de esta situación radica en que una mala calidad ambiental también impone costos adicionales en salud y bienestar, costos que se superponen a la demanda de recursos para subsanar los problemas ambientales que los causan.

Como se observa en los Gráficos 3 y 4 que se presentan más adelante, hay situaciones ambientales que empeoran con el incremento del ingreso. Son estas situaciones las que deben ser anticipadas, aprovechando la experiencia de los países desarrollados.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la determinación de los niveles óptimos de calidad ambiental será función específica del balance costo/beneficio de cada sociedad. Estos costos y beneficios dependen de los niveles de ingreso, prioridades culturales y otras peculiaridades de cada sociedad. El Gráfico 2 muestra el óptimo de calidad ambiental para un contaminante dado. Es importante destacar que la consideración de aspectos éticos y morales no es capturada por el análisis económico de determinación de niveles apropia-

dos de calidad ambiental. El análisis económico debe ser sólo una de las consideraciones que se esgriman a la hora de definir los objetivos de calidad ambiental que cada sociedad desee.

GRÁFICO 2
DETERMINACIÓN DE ÓPTIMO DE CALIDAD AMBIENTAL



Como se observa en el Gráfico 2, la maximización de los beneficios netos define el óptimo de calidad ambiental desde un punto de vista económico. Considerando que en general los beneficios son muy difíciles de estimar, mientras —al contrario— los costos son más cuantificables —aunque el cálculo de los costos no es en lo más mínimo trivial—, lo importante es tratar de encontrar el rango en el cual los beneficios son mayores que los costos para efectos de definir los objetivos de calidad que deben guiar las políticas de gestión ambiental.

Por lo menos del análisis económico, y a nuestro juicio también del balance de los valores éticos y morales, se deduce que los criterios y variables utilizados para la evaluación de problemas ambientales no son absolutos, son definidos por las distintas culturas en las cuales vivimos y por las distintas realidades naturales en las que se desenvuelven esas sociedades. Por lo tanto, el medio ambiente como valor absoluto es uno de los grandes mitos existentes.

Lo más cercano a un valor absoluto en la discusión ambiental es el valor intrínseco de la existencia de las especies. Y por lo mismo la gran mayoría de las sociedades trata, a lo menos, de que las especies no se extingan.

En este contexto, el marco para definir la gestión ambiental en Chile —y en cualquier otro país— contempla dos ángulos claramente definidos:

- el configurado por la legislación vigente,
- el estructurado por la aceptabilidad social extra legal.

La primera de estas condiciones, que a nuestro juicio es la mínima, implica que cualquier actividad debe respetar el ordenamiento jurídico existente. Sin embargo, existe conciencia de que en Chile el ordenamiento jurídico es incompleto a la hora de incorporar la variable ambiental como limitación al uso de los bienes públicos o para evitar externalidades entre privados.

Este ordenamiento jurídico incompleto se debe a que el sector público no ha tenido los recursos humanos y monetarios para regular todo el abanico de problemas ambientales. Esto no sería tan relevante si la política ambiental pública fuera un reflejo de priorizaciones explícitas, pero normalmente no es así, transformándose el accionar público en una secuencia de acciones reactivas de distintos órdenes de importancia.

Para que la legislación no sea insuficiente, incorrecta o invalidada socialmente, y para que ésta y la aceptabilidad social extra legal se desarrollen de una forma equilibrada y paralela, el sector privado tiene la responsabilidad de apoyar la generación de una legislación, con la producción de ideas y proposiciones concretas.

El desafío para el país se constituye entonces no solamente en el desarrollo de una legislación ambiental *per se*, sino también en la creación de instancias para asegurar el funcionamiento de la representación —en la legislación y en las decisiones políticas— de las prioridades medioambientales de nuestra sociedad. Una democracia representativa proporciona una base y un marco para este desafío, pero no asegura automáticamente su funcionamiento. Este requiere, por ejemplo, de canales de comunicación entre el sector público y el sector privado.

Nuestro planteamiento es que la única manera de asegurar en el país la sustentabilidad del desarrollo, definido como la existencia de crecimiento económico en un marco de conservación ambiental y con equidad, es que éste establezca no solamente una legislación ambiental, sino también que desarrolle una gestión ambiental socialmente aceptada y validada. Recordemos que los objetivos de conservación ambiental no son absolutos, por lo que cada país puede definírselos en función de sus propias prioridades.

Además es necesario destacar que la única manera de que el país se desarrolle sostenidamente respetando los objetivos de calidad ambiental es aumentando su eficiencia productiva ambiental, es decir produciendo más utilizando unitariamente menos recursos ambientales.

En cuanto a la participación del sector privado en la discusión ambiental, no debe perderse de vista que éste no es un sector homogéneo. Lo que le conviene a un grupo no necesariamente le conviene a otro. En este contexto, es

importante destacar que la participación debe darse integrada a nivel conceptual general y posiblemente sectorializada en aspectos específicos. Una conclusión que ha sido posible obtener de la interacción con el sector privado, es que dada su heterogeneidad, las agrupaciones gremiales creadas con objetivos de participación, en situaciones que tradicionalmente afectaban a «todo» el sector privado, han probado ser relativamente poco eficientes a la hora de tener que actuar en temas ambientales.

Tradicionalmente el sector privado ha dejado que las organizaciones no gubernamentales ambientales (ONGs) y el gobierno, desarrollen las políticas y programas de control ambiental. Pero es necesario que el sector privado participe en forma significativa en estas acciones, de manera que ellas, por una parte, reflejen las prioridades de la sociedad y, por otra, respondan a criterios de eficiencia y eficacia.

La principal característica que debe contemplar la participación del sector privado es que ésta debe basarse en una solidez conceptual y técnica a toda prueba, para lo cual debe aportar activamente en la generación de información y en proyectos de investigación. Esta participación no es suficiente si no va acompañada de una política de comunicaciones que pueda transmitir efectivamente los conceptos deseados.

El desconocimiento que impera en el sector público, respecto de los impactos ambientales y efluentes de las distintas actividades productivas y de servicios, implica una responsabilidad adicional para las actividades reguladas, que sin lugar a dudas son las que más conocen sus procesos. Por lo mismo deben ser éstas las que apoyen la labor del sector regulador para que la norma resultante sea eficiente y eficaz, tanto singularmente, como en el contexto general del país.

En este trabajo discutiremos las acciones más relevantes —entre ellas el establecimiento de un liderazgo institucional y la priorización de los problemas ambientales— que deben ser llevadas a cabo por el Estado, y principalmente por el sector privado, de manera de posicionarse sólida y seriamente en el campo ambiental. Las recomendaciones más relevantes serán presentadas a lo largo del texto.

1. MEDIO AMBIENTE EN CHILE

La discusión ambiental en nuestro país está recién comenzando. La Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300) fue publicada en el *Diario Oficial* en marzo de 1994, pero ella fue generada sin la existencia de una política explícita sobre el tema, e incluso con acciones sectoriales de parte de organismos estatales que responden a enfoques contradictorios. Esto hace que tanto la ley como el accionar del Gobierno presente incoherencias en el tratamiento de ciertos temas y —más importante aún— las políticas de gestión planteadas no sean explícitamente concordantes con las políticas de desarrollo social y económico del país.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley de Bases es un gran avance en la conceptualización del tema ambiental en Chile y en la limitación de la discrecionalidad administrativa. El proyecto de ley no pretende cubrir todas las áreas que dicen relación con el medio ambiente, pues se requieren leyes especiales para regular en detalle las áreas que presenten particulares complejidades, como son una ley de permisos de emisión transables, ley de suelos, ley del bosque nativo, y otras. Como señala su nombre, se trata de una ley de «bases», que contempla lo más fundamental, a fin de iniciar un proceso orgánico y ordenador de la normativa ambiental en el país.

Su aporte en cuanto a definiciones legales es importante, ya que al obligar a los ciudadanos, autoridades y jueces a entender los términos en la forma que el legislador ha determinado es clave. Aquí destacan las definiciones de los preceptos constitucionales como contaminación y conservación del patrimonio ambiental, y algunas figuras legales nuevas como el daño ambiental.

La ley regula los instrumentos de gestión ambiental que pueden ser utilizados para lograr los objetivos de calidad deseados. Estos instrumentos son la educación e investigación, el sistema de evaluación de impacto ambiental, la participación de la comunidad, las normas de calidad ambiental, de la preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, las normas de emisión, los planes de manejo, prevención o descontaminación, las situaciones de emergencia ambiental y —por último— los procedimientos de reclamo.

Uno de los principales aportes de la Ley de Bases radica en la sistematización de los procedimientos que debe seguir el Estado a la hora de definir normas de calidad ambiental (primarias y secundarias), normas de emisión, planes de prevención para las zonas declaradas latentes y planes de descontaminación para las zonas declaradas saturadas. En todos estos casos se requerirá de un decreto supremo, el cual debe seguir ciertos pasos que consisten en tener los estudios y las evidencias científicas que avalen la idoneidad del estándar o del plan, los análisis de costo y beneficio de las medidas y estándares que se propongan y las instancias para permitir la formulación de observaciones, objeciones y comentarios que a los interesados les pueda merecer la proposición pertinente. En resumen, la ley limita la discrecionalidad funcionaria en la determinación de objetivos de calidad ambiental y en el diseño de los planes para lograrla.

En lo que respecta a la responsabilidad por daño ambiental, ésta constituye un innovación jurídica. La responsabilidad por daño ambiental hace nacer una acción, que puede terminar en una sentencia que obligue al responsable a reparar (restaurar) el daño que haya causado al medio ambiente, cuando éste es «significativo».

Por último, la ley crea la institucionalidad estatal que tendrá a su cargo el tema ambiental. Se trata de un servicio público, que se denomina Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), autónomo, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la

Presidencia, con atribuciones y funciones, con planta de personal y presupuesto. Además, será descentralizado y en cada región del país existirá una Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema), la que estará integrada por los servicios con competencias ambientales en cada región y que tendrán un grado importante de autonomía para decidir sobre los proyectos de inversión y cuestiones ambientales de la propia región.

En Chile, el «ámbito del medio ambiente» está desconectado del tratamiento del resto de los sectores del país. Más aún, la Ley de Bases del Medio Ambiente no define su ámbito de aplicación, siendo principalmente una ley de control de la contaminación, de implementación de un sistema de evaluación de impacto ambiental y de creación de una institucionalidad ambiental. En todo caso, es un muy buen comienzo para ordenar la gestión ambiental en Chile, siendo además pragmática y realista en comparación con la legislación internacional existente.

El manejo de los recursos naturales renovables, la ordenación del territorio, la definición de prioridades ambientales, la dictación de lineamientos de políticas para la selección de instrumentos de gestión, la estipulación del riesgo admisible, la derogación explícita de leyes y regulaciones sectoriales y muchos otros temas básicos para la gestión ambiental no están cubiertos en la Ley de Bases, por lo que falta todavía un largo camino por recorrer para contar en Chile con una política y legislación ambiental que sirva de guía para el accionar tanto público como privado.

La modernidad no ha llegado aún al campo ambiental. La Ley de Bases sólo conforma los cimientos de una gestión ambiental tecnificada. La implementación de ésta ley —principalmente sus reglamentos y la jurisprudencia derivada de su aplicación en caso de que no haya un proceso de derogaciones explícitas de gran alcance— será la indicación más clara de si el medio ambiente será un apoyo o un obstáculo al desarrollo de Chile.

En este contexto, a continuación se presenta una descripción de los aspectos claves que deberían ser considerados en una política ambiental para Chile, abordando la modernización del Estado. Esta política debería ser desarrollada como un complemento y apoyo a la Ley sobre Bases del Medio Ambiente.

Definiendo los conceptos

Muchos de los conceptos desarrollados en este capítulo ya han sido abordados en la Ley de Bases del Medio Ambiente. La razón de insistir sobre ellos está en el convencimiento de que si no son incorporados principalmente en la gestión ambiental sectorial del país, la Ley de Bases no podrá ser utilizada en el marco conceptual que fue generada y el arreglo institucional que crea terminará siendo muy ineficiente.

Una política ambiental, independientemente de su base ideológica y

solidez conceptual no puede ser concebida en forma aislada de su alcance temático, ámbito geográfico y realidad social. Es así como la pertinencia de los instrumentos que en ella se consagren y las prioridades que se propongan tienen que ser coherentes con el marco natural y social de la región donde será aplicada.

El ámbito conceptual que abordará la política ambiental, las metas y plazos relacionados, deberá ser acorde con nuestra realidad social, económica y cultural.

En el contexto anterior es importante que una política ambiental especifique algunos conceptos básicos antes de proceder a definir términos puntuales, pues los conceptos ambientales no son neutros desde un punto de vista ideológico.

Es necesario que cualquier política ambiental reconozca un concepto de calidad ambiental, el cual debe ser respaldado por el análisis de los costos y beneficios involucrados, como mostraba el Gráfico 2. En todo caso, el verdadero desafío radica en poder transformar los efectos ambientales en unidades monetarias que permitan realizar el análisis descrito, ya que en la actualidad no es posible construir el tipo de curvas de el Gráfico 2 para la gran mayoría de los casos ambientales importantes.

De este modo, el concepto de calidad ambiental debe servir como instrumento en la formulación de estándares y objetivos concretos y, donde sea posible, debe traducirse en unidades cuantificables, porque esto ayudaría a que los objetivos ambientales respondieran realmente a una priorización objetiva, lo que haría que la legislación ambiental sea más aceptable tanto para el sector productivo como para la ciudadanía.

Deterioro versus desarrollo

Es innegable que la experiencia de los países industrializados mostró que existe el peligro de que el desarrollo económico esté acompañado por un deterioro del medio ambiente. Pero también, la experiencia ha mostrado que muchos de estos deterioros fueron posteriormente solucionados por vía del desarrollo.

Por ejemplo, en los países desarrollados las emisiones de dióxido de azufre aumentaron hasta que el PIB llegó a un cierto nivel, y disminuyeron posteriormente debido a la implementación de programas de gestión ambiental que impulsaron el uso de sistemas y procesos de menor emisión. Otras variables, como servicios sanitarios, exhiben un mejoramiento continuo acompañando un aumento en el PIB per cápita. Pero eso no sucede siempre y en todo los casos, por lo que parece razonable evitar que el propio desarrollo produzca alteraciones irreversibles.

Las políticas ambientales tienen que tener la capacidad de anticipar estas evoluciones, y actuar dentro de ese contexto. Como muestran los gráficos

3 y 4, hay problemas ambientales en los países pobres que desaparecen cuando el ingreso de éstos aumenta. En contrario, ciertos problemas ambientales aumentan en función del ingreso.

GRÁFICO 3
POBLACIÓN SIN AGUA POTABLE

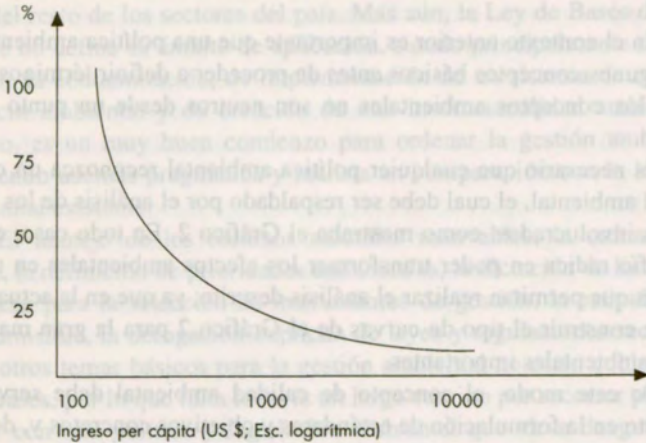
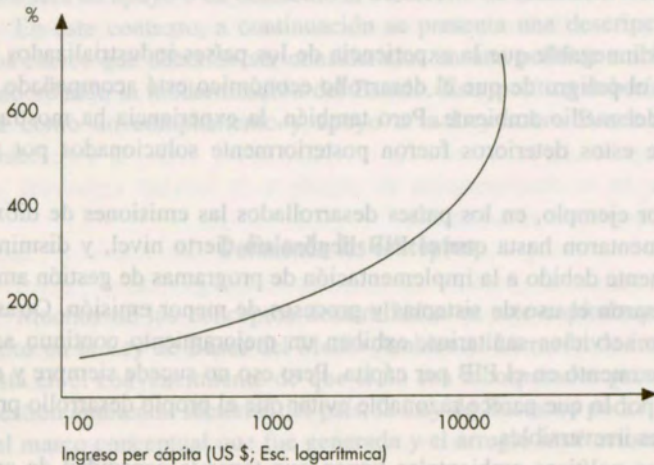


GRÁFICO 4
PROMEDIO DE DESECHOS MUNICIPALES PER CÁPITA



Medio ambiente

La definición de medio ambiente que se maneje dependerá del arreglo social que cada país tenga. La frontera que separa lo que es ambiental de lo que no lo es es variable y va en función fundamentalmente del nivel de ingreso de las sociedades y de la concepción del derecho de propiedad. En general se da la paradoja de que los problemas ambientales cuando son solucionados dejan de ser ambientales.

En este sentido, se recomienda que la discusión relativa a medio ambiente considere lo siguiente:

- El entorno natural y construido propio de nuestro país. En este punto, deben tomarse en cuenta los problemas ambientales derivados de la pobreza —salubridad, saneamiento básico, contaminación intradomiliar, vivienda y otros— y también los problemas «ecológicos».
- Enfoque antropocéntrico.
- No supeditar la explotación o uso de los recursos a una cierta racionalidad ambiental —el «cómo»—, en vez de definir los límites aceptables para la conservación o preservación del recurso —el «qué»—.
- Definición de mecanismos de solución de conflictos entre la asignación de recursos para distintos sectores, como son agua y aire, entre otros.
- Concepción dinámica temporal en función de los niveles de ingreso, avances del conocimiento y de la estructura social del país. Por lo mismo, la calidad ambiental está siempre en función de los niveles de conocimiento y desarrollo del país, y por lo tanto no se trata de un concepto absoluto ni estático en el tiempo.
- El medio ambiente no tiene intencionalidad alguna; no necesariamente favorece o sustenta el desarrollo de vida.

Contaminación

El concepto de contaminación debe ser definido en función de que no toda alteración del ambiente constituye contaminación, por lo tanto existe un umbral a ser definido por la legislación.

Lo que se considere jurídicamente contaminante debe ser producto de una convención o acuerdo social, el cual se exprese a través de normas de calidad ambiental. Esto está recogido en la Ley sobre Bases del Medio Ambiente.

Existe conciencia de que en muchos casos no será fácil sostener políticamente el «si está bajo la norma, o no hay norma no hay contaminación». Lo importante es que ante esa situación se utilice el mecanismo de generar normas, y no el de actuar discrecionalmente caso a caso.

Preservación y conservación

Es relevante plantearse un objetivo a la hora de hablar de protección de los recursos y del patrimonio ambiental, pues su intensidad y forma de uso debe ser definida. Especialmente en el siguiente sentido: 1) se deben asignar recursos para preservar el patrimonio total de un país; 2) basta con asegurar una muestra para expandirla en función de las disponibilidades existentes, o 3) se elige algún proceso intermedio. Al respecto es importante mencionar que existe la obligación de limitar estas acciones a las especies y ecosistemas propios del país.

La relevancia de este punto radica en la necesidad de definir el alcance que posee el derecho de propiedad, es decir el uso, goce y disposición de los recursos. Y ésta es una discusión que debe ser zanjada por lo menos en lo que se relaciona con el bosque nativo, sobre el cual queda por definir —y rápidamente— el qué, cuánto y cómo será protegido. Cuando esta definición esté hecha y afecte a privados, éstos deben ser indemnizados. Por el contrario, lo que parece inaceptable es que se esté produciendo una expropiación lenta —vía regulaciones administrativas—, que inevitablemente conducirán a la degradación y pérdida del patrimonio que se quiere conservar. Si la sociedad desea preservar recursos que están en manos de privados, debe indemnizarlos. Y, consciente de que la necesidad de recursos es inmensa, la discusión debería centrarse en cómo generarlos o en buscar otras formas posibles de indemnización.

Norma primaria de calidad ambiental

Las normas primarias de calidad ambiental son aquellas que definen legalmente el riesgo máximo admisible socialmente. Este debe estar explícitamente considerado en la legislación nacional, al igual que los procedimientos para estimarlo.

Cuando se habla de «riesgo admisible» se está tratando con un concepto político calculado a base de información científica y económica.

Dado que los niveles de riesgo no quedaron expresados en la Ley de Bases, el Poder Ejecutivo debería promover una discusión para así definir estos niveles. Si eso no sucede, nos enfrentaremos a una discusión particular, caso a caso, cada vez que se requiera generar una norma de calidad ambiental.

Norma secundaria de calidad ambiental

La norma secundaria de calidad ambiental es aquella que establece legalmente los valores para proteger, tanto el entorno natural como el construido.

El comentario anteriormente planteado, respecto de los niveles de riesgo, es también perfectamente válido para las normas secundarias.

Patrimonio ambiental

La definición de los componentes del medio ambiente que forman parte del patrimonio ambiental es de suma relevancia para la priorización de políticas, planes y acciones, como también para evaluar efectos no cuantificables o comparables. Se debe recordar que la conservación del patrimonio ambiental puede imponer restricciones a otros derechos estipulados en la Constitución. Existen, en efecto, componentes vivos de los ecosistemas que no necesariamente podrían considerarse parte del patrimonio ambiental, como por ejemplo, las plagas de animales o plantas.

El Poder Ejecutivo, ayudado por las universidades, especialistas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos interesados, debería comenzar un proceso de definición de los componentes que conforman el patrimonio ambiental del país. Para estos efectos habría que seguir el mismo camino que estipula la ley para la generación de normas de calidad ambiental, planes de descontaminación y otros. Esto es, principalmente, a través del desarrollo de estudios científicos que avalen las decisiones, contando además con la consideración de las observaciones de la comunidad. Si esto no sucede de este modo, la discusión de lo que «es» y lo que «no es» patrimonial se dará en las cortes de justicia.

El punto anterior es de primera prioridad para el sector privado afectado, pues debe ser éste el que asuma el liderazgo de esta acción, ya que —a estas alturas— es un hecho que el Poder Ejecutivo no cuenta con recursos para estos efectos.

Restauración

La restauración, acción deseable en una gran cantidad de situaciones, no es siempre posible en los sistemas naturales, en cuanto a «volver a poner el medio ambiente o sus componentes a una calidad similar al que tenía antes». Muchas veces sólo se pueden recuperar las grandes funciones ecosistémicas o reproducir funciones análogas como en el caso de un bosque, su capacidad de retener agua o de servir de refugio para los animales.

En este último sentido, debe tenerse en cuenta que existen funciones ecosistémicas que aunque materialmente posibles de restaurar en forma idéntica al modelo preexistente a la perturbación, tienen un costo de tal magnitud que la hacen inviable en la realidad. Esto alude a la «posibilidad» de restaurar.

La restauración —por lo tanto— debe considerar siempre las limitaciones, de manera de que sea posible su materialización. Esto implica que en

algunos casos la restauración garantizará funciones análogas a las originales y en otros, funciones similares.

Y de nuevo aquí surge el desafío de generar la información necesaria para que los sistemas afectados vuelvan a su situación inicial, y evitar que esta legislación no se transforme en letra muerta.

Determinando objetivos y prioridades

Una política ambiental debe especificar claramente los objetivos y prioridades que abordará, para lo cual debe considerar las identidades regionales y las prioridades existentes, las cuales pueden ser muy distintas entre ellas.

Otro requisito básico a considerar está en que el cumplimiento de las prioridades debe darse en estricta función de los recursos disponibles.

En síntesis, algo que parece tan trivial, como puede ser la definición del ámbito de aplicación de una política ambiental, no lo es, y por lo tanto el debate debe producirse antes de generar legislación e instituciones que se encarguen de la materia.

Los principales aspectos que deben considerarse en la formulación y la ejecución de la política ambiental son:

1. Capacitación de profesionales en el área de medio ambiente.
2. Integración de esta política en las instituciones gubernamentales y también políticas.
3. Apertura del Estado mediante:
 - el establecimiento de un sistema de información sobre la calidad del medio ambiente y uno de evaluación de la efectividad y eficiencia que muestran las acciones de gestión.
 - el establecimiento de vínculos institucionales que aseguren la cooperación y una crítica estructurada por parte del sector privado, la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales.
4. Cooperación internacional
 - Establecimiento de una capacidad de negociación y respuesta frente a las exigencias ambientales internacionales, ya sean bi o multilaterales.
 - Establecer los mecanismos de cooperación que permitan abordar los problemas de índole global.
 - Ganar presencia en los foros internacionales.

2. IMPLEMENTANDO UNA POLÍTICA AMBIENTAL

Capacitación profesional

La capacitación de profesionales es indispensable para la materialización, integración y operatividad de una política ambiental en la institucionalidad pública y en el mercado.

El Plan Estratégico de Conama 1992-97 explícitamente intenta alcanzar como uno de sus resultados prioritarios «... la capacitación en gestión ambiental ...». Este considera temas medio ambientales en general, estudios de impacto ambiental y, específicamente, la capacitación de economistas y abogados en gestión ambiental. Los costos de esta capacitación para el período planteado por el Plan Estratégico se elevarían a alrededor de US\$ 9 millones. Este monto se invertiría en una multitud de cursos, seminarios y talleres, llevados a cabo en el extranjero y en Chile. Por su parte, a los consultores nacionales les corresponde llevar adelante un rol importante dentro de la capacitación de los funcionarios.

A nuestro juicio, y a la luz de la Ley de Bases, debe examinarse la conveniencia de gastar US\$ 9 millones en la capacitación de funcionarios según un esquema que fue concebido antes que la Ley. Si consideramos que un postítulo de un año de duración en ingeniería o gestión ambiental en una universidad de primer nivel del país tiene un costo de tres mil dólares, más el salario del capacitado (US\$ 20 mil por año), resulta que podemos capacitar a 391 profesionales, cifra más que suficiente para los requerimientos del país y que se encuentra por sobre los profesionales normalmente capacitados por las universidades e institutos.

Si bien se reconoce la necesidad de capacitar a los profesionales ya empleados, y de contratar expertos con una formación más profunda, que posean grados universitarios en el área de medio ambiente, esto no implica que deban desperdiciarse recursos. Es necesaria una discusión en relación a qué tipo de profesionales se requieren, en qué áreas y en qué plazos.

Además, toda la inversión que se pretende realizar corre el gran riesgo de resultar poco eficiente, e incluso contraproducente, si no existe un marco político que oriente conceptualmente a los capacitados.

Política ambiental y Gobierno

La integración de la política ambiental en las políticas del Gobierno normalmente se puede realizar por dos caminos distintos o, también, a través de una combinación de ambos. Uno plantea la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y, otro, el establecimiento de instancias en los ministerios sectoriales. En Chile se decidió por un camino intermedio, es decir por establecer y reforzar las capacidades ambientales en los sectores, pero bajo la coordinación de un Consejo de Ministros y un Servicio Público, la Conama.

Es importante considerar que muchos de los países industrializados empezaron con una integración del tema medioambiental en las estructuras ministeriales existentes, sin embargo casi siempre terminaron con la creación de un Ministerio del Medio Ambiente. Entre aquellos que establecieron un ministerio en los años ochenta están Finlandia (1983), Suecia (1986), Alemania (1986), Italia (1986) y Nueva Zelanda (1987). No existe una evaluación de las acciones que han desarrollado estas entidades, pero sí resulta importante rescatar el hecho de que en todos esos países, los ministerios se establecieron dentro de una segunda o tercera etapa de gestión ambiental. En Latinoamérica, la experiencia de países que han establecido ministerios en su primera etapa de gestión ambiental ha sido desastrosa, ya que éstos sólo han logrado duplicar esfuerzos sin aumentar la efectividad en acciones de mejoramiento del medio ambiente.

De acuerdo a Solari y Undurraga (1993), antes de establecer un ministerio es necesario crear una «cultura ambiental», lo que implica la incorporación del tema ambiental en cada ministerio. Esta alternativa sigue el principio del gradualismo, concepto que el Gobierno chileno está aplicando. De esta forma, el medio ambiente es considerado solamente en los ministerios existentes, coordinados por Conama, y solamente como un aspecto complementario de la salud, el trabajo, la economía y las obras públicas, por nombrar algunas. Por lo mismo, uno de los problemas que surge de este enfoque está en la alta probabilidad de que el problema ambiental no reciba la atención necesaria, considerando que cada ministerio tiene sus objetivos propios y si un problema ambiental interfiere con éstos, recibirá un tratamiento de segunda categoría.

Considerando lo anterior, es imprescindible que la instancia coordinadora se valide técnicamente y posea un alto nivel político que le permita dirimir conflictos entre instituciones sectoriales. Esta es precisamente la razón por la cual Conama ha sido radicada en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y no a otro nivel.

La experiencia en los países industrializados muestra que los ministerios existentes difícilmente renuncian a las responsabilidades que alguna vez les fueron asignadas, y esa es una razón poderosa que atenta contra la creación misma de un ministerio del ambiente. En 1989 la OECD en un estudio denominado «Agricultural and Environmental Policy» analizó la integración de políticas agrícolas y medioambientales en los países miembros. El estudio señaló las dificultades que existen en la introducción de políticas ambientales que interfieran con las áreas de responsabilidad de los ministerios. Para lograr una mejor cooperación, los distintos países han diseñado una multitud de mecanismos institucionales, como la creación de comités para problemas específicos, el establecimiento de acuerdos entre los ministerios y así comprometerlos a colaborar en la implementación de políticas, además del intercambio de profesionales entre los organismos agrícolas y los ambientales.

Además, el estudio antes indicado señaló que es preciso tratar de

definir claramente —y desde el principio— los poderes y la esfera de acción de cualquier agencia del medio ambiente, sea ésta un ministerio o una Conama como en el caso chileno.

Lo claro es que para ejecutar una política ambiental debe existir una institución responsable, con liderazgo, y que pueda coordinar las acciones de las organizaciones involucradas. En Chile, para asumir esta responsabilidad, se creó la Conama, cuya naturaleza y funciones se definieron en la Ley Bases del Medio Ambiente. No obstante, a estas alturas ya es posible prever problemas de competencia entre los ministerios sectoriales y Conama.

Partiendo por el hecho de que la nueva ley no proporciona a Conama las herramientas suficientes para interferir en los ministerios sectoriales. Sin poderes reales, esta institución muchas veces se queda con la sola tarea de proponer y coordinar normas o políticas, en lugar de definir las y establecerlas. Se pueden citar en este contexto distintos artículos, como el número 40, el cual dispone que los ministerios sectoriales establezcan las normas de emisión, mientras Conama proponga, facilite y coordine la dictación de las normas.

De este modo, es posible prever una confusión de competencias. Casos en que el Ministerio de Salud, por ejemplo, establece un decreto relativo a las regulaciones ambientales en el lugar de trabajo, decreto a través del cual regula emisiones hacia el ambiente comunitario, no van a cambiar esencialmente con la nueva ley, probablemente porque Conama no estará ni siquiera informada.

Ahora bien, además de una clara definición legal de liderazgo, hace falta una capacidad financiera y profesional que proporcione una base real sobre la cual se pueda ejercer tal liderazgo. Sin que se cumplan estas condiciones, la probabilidad de éxito en una gestión ambiental pública son bajas.

Lo anterior requerirá de la decisión de agilizar y modernizar el funcionamiento del Estado, sobre todo considerando que Conama está radicada en un ministerio político, donde los éxitos o fracasos recaerán directamente en el Presidente de la República.

A nuestro juicio, la solución de un ministerio es incorrecta. A su vez, la Ley de Bases no entrega a Conama las herramientas suficientes para poder imponerse a las instituciones sectoriales existentes, aunque sí tiene dos ventajas: no duplica las atribuciones de los ministerios —con el consiguiente desperdicio de recursos— y cuenta con el respaldo político de un ministerio como la Secretaría General de la Presidencia. A pesar de ambas, el reforzamiento definitivo del Conama debería pasar por la derogación explícita de toda la normativa sectorial que sea contradictoria con la Ley de Bases del Medio Ambiente.

Conama enfrenta, entonces, un gran desafío: el éxito de su gestión ambiental radicará en su capacidad de imponer un liderazgo conceptual y de excelencia. Argumentos como «no se puede, por no disponer de atribuciones» serán muestra de un fracaso técnico y político.

El Estado: Una apertura necesaria

La apertura del Estado implica la existencia de una estructura y de canales receptivos a críticas, nuevas ideas y conocimientos en el área ambiental. La evaluación crítica de las políticas medioambientales es uno de los aspectos clave en la apertura estatal y por lo mismo, ha resultado muy atractivo lo realizado por la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana (CEDRM), a través de la discusión de sus políticas de control con los sectores afectados. Esta situación ha sido duplicada en la elaboración de los reglamentos que define la ley de bases.

La selección de ideas constructivas que reflejen el interés de los ciudadanos, y no sólo el interés de un grupo de personas que se cree representativo —como normalmente sucede con las ONGs ambientales— es otra gran tarea que pertenece al Estado. Este, además de tratar de construir mecanismos que le permitan percibir y canalizar la actitud de los ciudadanos en estos temas, tiene que proporcionar información sobre la situación del medio ambiente en el país y sobre las políticas que está realizando en el área, lo cual constituye otra de sus funciones esenciales.

En este sentido, el Plan Estratégico de Conama propone la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental, el cual —según la intención descrita en el Plan— estará dedicado predominantemente a servir a la propia infraestructura de Conama y Corema, y por lo tanto tiene que diseñarse y definirse de forma más abierta, integrando un centro de información pública.

Hacia un enfoque global

El reconocimiento del mundo como un sistema que funciona en forma cada vez más interdependiente, implica también la necesidad de establecer modos de cooperación a nivel global. El medio ambiente no queda excluido de esa tendencia ni tampoco de la necesidad de establecer una cooperación, ya que problemas ambientales como el efecto invernadero, son las expresiones más obvias de que existen enlaces internacionales en el área del medio ambiente.

Para combatirlos no existe otra alternativa que establecer algún tipo de cooperación global, porque parte de los problemas de contaminación transfronteriza tienen que resolverse a través de negociaciones bilaterales, y eso a pesar de que Chile, debido a su exposición al mar por un lado y a la cordillera de los Andes por el otro, está considerablemente más aislado que otros de ese tipo de efectos.

De igual forma, el Gobierno chileno firmó el Protocolo de Montreal y asumió así la responsabilidad de desarrollar los distintos capítulos de la Agenda 21 de la Conferencia Mundial del Medio Ambiente de Río, celebrada el año pasado, y que trata —por ejemplo— el problema de la reducción de la

biodiversidad en el mundo. Después de ese primer paso, lo que se requiere ahora es generar una base real: financiamiento para llevar adelante esos esfuerzos y una actitud más concreta hacia los distintos temas.

Para lograrlo se requiere de estudios sobre la contribución de Chile al daño total, como también de la importancia y los impactos de cada uno de los problemas en el país. Sólo así el Gobierno estará preparado para tomar decisiones respecto de los recursos que deberá destinar. Un primer ejemplo de este tipo de estudios lo proporciona un análisis realizado sobre la disminución de la concentración de ozono en el territorio chileno. Para realizar dichas investigaciones existen también otras alternativas; para analizar los probables efectos de los gases invernaderos, por ejemplo, están los modelos de simulación desarrollados para países industrializados, pero que son aplicables también a otras regiones del mundo.

En este sentido, si se pudiera saber con más certidumbre qué países serían los principales beneficiarios con posibles acuerdos y con cuáles se podrían establecer alianzas, resultaría factible desarrollar una verdadera estrategia para negociar internacionalmente. El aspecto de mayor importancia en las negociaciones está siempre en la distribución de los costos que podría implicar cualquier acuerdo de este tipo. Un ejemplo de esto está en la discusión sobre políticas relativas a los gases invernaderos, en las cuales se analiza la posibilidad de establecer permisos transables con cuotas adjudicadas a cada país. Pero, para la distribución de los costos es decisivo definir cuál sería la base de esas cuotas.

Para participar en una forma constructiva en el combate de estos problemas es preciso que el Gobierno chileno tome una actitud más concreta y sobre la base de estudios específicos.

Las exigencias externas

En cuanto a las exigencias existentes en los mercados externos, éstas se concentran en la minería y en los sectores frutícola, pesquero y forestal. La posición de los países varía en relación a los productos, pero en general son los Estados Unidos y la Comunidad Europea los más exigentes en este sentido. Ambos cuentan ya con regulaciones sanitarias, control de calidad de los productos y con restricciones a la importación de productos considerados perjudiciales para el medio ambiente. Se pueden citar ejemplos: las regulaciones existentes en la Comunidad Europea sobre los embalaje de frutas; las restricciones sanitarias sobre la importación de carne; las exigencias acerca de la calidad de las aguas en las cuales se crían los salmones; y la prohibición de importar aún desde México a los Estados Unidos debido al método de pesca utilizado en el país azteca, el cual es considerado brutal en los Estados Unidos.

En 1992 la Comunidad Europea introdujo —con la Regulación (CEE) No.880/92— un sistema de «sello ambiental», el cual puso en marcha una

certificación de la calidad ambiental en 12 productos definidos en tal regulación. La consecuencia de este sistema será la discriminación entre aquellos productos importados que logran obtener el «sello ambiental» —el cual es otorgado por agencias europeas de control de calidad— y los que no lo logran. Para el caso de Chile, esa lista de 12 productos importados incluye cuatro que están relacionados con la industria de la celulosa. Según expertos en la materia, el sistema del sello ambiental podría dejar fuera del mercado europeo a los proveedores de celulosa que no introducen tecnologías limpias. Eso se traduciría en una cuestión de costos. Implementar las tecnologías necesarias puede elevar en 1,5 % el valor de la inversión inicial de una planta de celulosa. Ese valor no parece consistente con el concepto de inversión ambiental, en el sentido de que incorporan equipos necesarios o que recuperan —de manera rentable— insumos del proceso.

En el pasado, los países exportadores afectados con tales regulaciones simplemente tenían que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, pues no tenían muchas posibilidades de influir en la toma de decisiones. Ahora bien, si Chile pretende pasar de la pura reacción a un enfoque proactivo, la información sobre las acciones y las opiniones de los grupos productores, por un lado, y de presión, por otro, puede ser sumamente valiosa, pues a veces ellos se organizan en torno a una organización principal o una suprarregional, la cual puede proporcionar información relevante.

420

Las exigencias de un TLC

El tratado del libre comercio (TLC) entre Chile y los Estados Unidos ha sido vastamente discutido y apoyado por muchas instancias, tanto políticas como privadas. Las implicancias que conlleva este tratado para el medio ambiente chileno tienen que ser consideradas no solamente de acuerdo a los intereses propios de nuestro país, sino también —indirectamente— en relación al poder político de los grupos de presión medioambientales de los Estados Unidos.

En este sentido, un tema que se escucha frecuentemente respecto del impacto de los tratados de libre comercio es el de la reubicación de la industria hacia los «pollution havens». Belausteguigoitia (1993) analizó este argumento en el caso del TLC entre los Estados Unidos y México. En su estudio el autor demostró que —en la práctica— las premisas necesarias para una reubicación raramente se cumplen. La evidencia es que los costos de control ambiental presentan en general el 1,1% del valor agregado de la industria estadounidense; que sólo 11 de 442 sectores industriales norteamericanos tienen, simultáneamente, costos apreciables de control ambiental y una protección arancelaria significativa, y que los costos de una reubicación serían extremadamente altos. Estos aspectos minimizan el peligro de que se cree un «pollution haven» en México, lo que también puede aplicarse al caso estadounidense-chileno.

Como orientación general de los probables aspectos ambientales que pueden surgir en la negociación de un TLC entre los Estados Unidos y Chile, pueden servir como ejemplo los aspectos mencionados en el estudio de Solari (1992), los cuales se agrupan en tres áreas: 1) Negociación de temas conflictivos; 2) Introducción de nuevos estándares, y 3) Información.

La *negociación de temas conflictivos* incluye, entre otros, la definición de directivas para la imposición de restricciones al comercio por motivos ambientales; una discusión sobre las distintas opiniones en relación al manejo de recursos y políticas ambientales, y la explicación del sistema de fiscalización en ambos países.

Acerca de la *introducción de nuevos estándares*, por un lado se puede efectuar un intercambio de información sobre las regulaciones y políticas existentes y, por el otro, es posible analizar la factibilidad de establecer estándares mínimos de calidad de productos de exportación.

Gran parte de los esfuerzos medio ambientales se dedicarán al intercambio de información, incluyendo el establecimiento de un programa de monitoreo de opiniones y actividades del sector público y de las organizaciones no gubernamentales respecto de los temas más importantes, y a los acuerdos de cooperación técnica con la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos.

Es obvio que para la negociación de un TLC con cualquier otro país, el medio ambiente tiene que considerarse como un aspecto importante, que interactuará con el TLC como un todo.

En el ámbito de la cooperación internacional lo más relevante es destacar la imperiosa necesidad de que nuestro país cuente con instancias que le permitan negociar adecuadamente en el área ambiental. Iniciativas tales como el Nafta y el Ecolabelling, de la Comunidad Económica Europea, pueden implicar enormes restricciones y limitaciones a nuestro comercio internacional.

En este sentido, Chile debe preocuparse de definir un sistema de generación de normas de calidad ambiental; debe tomar una decisión nacional sobre cómo se lograrán los estándares definidos cuando los efectos sean locales, y por último debe separar la calidad del producto del impacto ambiental derivado de los procesos que lo generan.

En relación a este tema, ya existe un retraso que se ha reflejado en la falta de reacción en torno al sistema de calificación ambiental de la pulpa de celulosa que es exportada a Europa.

Como conclusión de este análisis debiera destacarse la importancia de establecer un liderazgo institucional, labor que debe ser asumida por Conama. Esto proporcionaría la base para la formulación de una política y una gestión ambiental. Otro componente clave para un tratamiento adecuado de la gestión ambiental en Chile es el de la cooperación entre el sector público y el privado. Conama, como una institución pública recientemente creada, ofrece la oportunidad de esta cooperación si se estructura como una entidad abierta.

Además, resulta esencial que la actitud frente a los problemas medioam-

bientales sea a la vez crítica y positiva, basada en una correcta, racional y razonable evaluación de los costos y beneficios asociados a las acciones derivadas de la implementación de una política ambiental.

3. LA POLÍTICA AMBIENTAL

Se distinguen en general dos tipos de instrumentos de política en el área del medio ambiente. Por un lado existen las regulaciones directas, que implican la definición de normas y estándares ambientales a los cuales las actividades productivas deben adaptarse y, por otro, los instrumentos basados en la utilización de instrumentos de mercado.

El siguiente análisis demuestra la superioridad que tienen en distintos aspectos los incentivos económicos, como son la eficiencia, flexibilidad y el dinamismo que proporcionan a las soluciones ambientales. Considerando que la política ambiental del Gobierno de Chile está basada en el principio de eficiencia, la importancia que adquiere este argumento es aún mayor.

Al mismo tiempo deben reconocerse los problemas que existen, especialmente en la práctica, que en el pasado han disuadido a los políticos de implementar estos instrumentos y han creado la mecánica de imponer regulaciones.

Ya que Chile está recién comenzando a implementar una política ambiental, tiene la posibilidad de revisar las alternativas existentes, de superar algunos de los problemas sufridos en otros países y aprovechar así las ventajas de cada instrumento.

Tanto los instrumentos basados en incentivos económicos como los basados en regulaciones difieren en aspectos tales como: eficacia; estructura de incentivos y motivación a innovar; eficiencia; aceptabilidad política, e impactos distributivos.

La política ambiental nacional debe justificar doblemente la no utilización de instrumentos basados en incentivos de mercado. Ya sea porque el criterio de mínimo costo total (eficiencia) es sumamente importante en un país pobre y también debido a que el aprovechamiento de las experiencias internacionales obliga a la utilización de métodos que corrijan los errores en que otros han incurrido.

Conama, como lo ha sido la CEDRM y el Ministerio de Minería, tiene la oportunidad de ser una institución pionera en el diseño e implementación de planes y políticas ambientales conceptualmente correctas y temporalmente modernas.

En este contexto representaría un desafío, pero también una oportunidad para Chile, el actuar como modelo en la implementación de algunas políticas basadas en incentivos de mercado.

Ejemplos de sistemas de permisos transables, impuestos y subsidios pueden encontrarse en algunos países desarrollados. El caso más citado es el

de los permisos de emisión transables para la contaminación atmosférica que hay en los Estados Unidos. Existen, sin embargo, varios otros ejemplos interesantes e innovativos que incluyen sistemas de control de congestión automotriz en diferentes ciudades.

Respecto del control de la contaminación ambiental, lo adecuado sería instituir un sistema basado en licencias de emisión transables e impuestos a las emisiones, de manera de avanzar en la creación de derechos de propiedad sobre los recursos que permitan el funcionamiento del mercado. Para la explotación de los recursos naturales renovables es imprescindible definir claramente el alcance de las características del derecho de propiedad —el uso, goce y disposición— que existe sobre ellos.

Oportunidades para el sector privado

Para el sector privado, aparte de que la preocupación por el medio ambiente debiera entenderse como una obligación social, se abren nuevas oportunidades de invertir, producir y ofrecer servicios.

Un área interesante de expansión y con gran potencial exportador la ofrecen los productos «limpios» o «ecoproductos». El interés y preocupación por el medio ambiente han provocado en el consumidor un cambio en sus preferencias y, por lo mismo, una demanda hacia los productos ecológicos. Acomodándose a estos cambios, algunas empresas han adaptado los suyos y están ofreciendo productos no-contaminantes. Frecuentemente este proceso es iniciado por empresas multinacionales que se ven enfrentadas con regulaciones más estrictas o con una demanda «verde» en el mercado de los países industrializados.

La experiencia de las Ecotiendas en los Estados Unidos y en Europa demostró que el consumidor de ecoproductos está normalmente dispuesto a aceptar precios más altos a fin de obtener productos «más sanos». Las empresas, por tanto, deberían analizar la diferencia entre los gastos adicionales causados por la producción de los ecoproductos y los ingresos adicionales obtenidos a través de los mejores precios.

El agrícola es uno de los sectores donde se han realizado varios estudios acerca de estos costos y beneficios, y en el cual un cierto porcentaje de productores, especialmente en los países desarrollados, está ofreciendo productos «orgánicos» o «agroecológicos», basados en una producción que evita el uso de pesticidas y fertilizantes químicos y utiliza al máximo los recursos internos del proceso. Frente a la pregunta de si la agricultura orgánica es económicamente razonable, los estudios analizaron los costos asociados con la reducción en los rendimientos, la cual sumaba en general entre 10 y 30 por ciento; la reducción de costos de insumos, que puede ser significativa, y el incremento en los precios de los productos ofrecidos como agroecológicos, aumento que fluctuaba entre 25 y 200 por ciento dependiendo del producto y de la región.

Con el objeto de obtener un suplemento en el precio, el marketing de los productos agroecológicos es de suma importancia. No sería posible, en la práctica, una discriminación en los precios por parte de las empresas si el consumidor ni siquiera percibe la diferencia entre los productos convencionales y los ecoproductos. Consecuentemente, el ecolabelling es esencial. Las alternativas posibles de sello ambiental incluyen un sistema nacional uniforme para todos los productos o un sistema distinto por producto. En Alemania, por ejemplo, existe desde 1977 el sistema del sello «Ángel Azul» uniforme para todos aquellos productos calificados como no contaminantes por una agencia nacional. Recientemente se estableció el sello «Punto Verde», del Duales System Deutschland (DSD), que califica la pertenencia de la empresa productora y del producto que lleva este sello dentro del sistema nacional de productos reciclables.

Al mismo tiempo, las empresas participantes pueden establecer su propio sello para comercializar el producto. Volviendo al ejemplo de los productos agroecológicos, puede mencionarse que éstos se comercializan en cada país a través de sellos distintos. Los productores que pertenecen a las asociaciones de agricultura ecológica de cada país tienen que observar estándares generales en la producción y tienen que someterse a un sistema de control. El sistema de los sellos sirve también para que el mercado se proteja frente a productos importados.

Por ejemplo en el sector de servicios el medio ambiente también ofrece grandes posibilidades de expansión. En el área de la capacitación de profesionales, las universidades, los centros de educación y los consultores privados pueden crear un mercado. Ahora bien, hasta qué punto este servicio puede existir en forma lucrativa junto a un servicio de capacitación ofrecido gratis por las agencias internacionales, dependerá de la complementariedad del servicio ofrecido. Otra área de expansión se concentra alrededor de los estudios de impacto medioambiental, cuya realización es exigida por la nueva Ley de Bases del Medio Ambiente para todos los proyectos o actividades susceptibles de causar impactos ambientales.

Además de estos servicios principales existen otros adicionales que acompañan a la integración del medio ambiente en el mercado. Una consultora chilena, por ejemplo, diseñó un sistema computacional para la administración del tema ambiental dentro de las empresas, sistema que ha sido vendido internacionalmente.

En el desarrollo de estos mercados tiene que considerarse la situación del país como uno en vías de desarrollo; tienen que explorarse las posibilidades de basar el mercado en las condiciones y recursos existentes y disponibles en el país. En este contexto se puede mencionar el ejemplo de los cartoneros, los cuales trabajan en el reciclaje de productos de papel. La introducción de otros métodos de reciclaje de papel puede significar su eliminación. El sistema de participación pública tiene que ser suficientemente abierto y receptivo, de modo tal que permita la discusión de estos temas con la participación de los involucrados.

4. ¿QUÉ SE NECESITA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL?

Con la información actualmente disponible, no se puede calcular de una manera detallada y completa el financiamiento que se requiere para abordar integralmente los problemas ambientales. Al mismo tiempo, se requiere de una orientación concreta para estimar los costos que deberán enfrentar en el futuro los distintos actores sociales. Además, sólo si se conocen los requerimientos se pueden buscar fuentes de financiamiento. Si no existe un presupuesto concreto para enfrentar los problemas del medio ambiente, las ideas para el desarrollo de esta área seguirán siendo eso: ideas.

Al hablar de los costos se debe tener en cuenta que los programas medioambientales no solamente implican costos, sino también conllevan ahorros en otros sectores económicos, los cuales provienen básicamente de los daños que se evitan.

La literatura económica está todavía caracterizada por una falta de definiciones claras en cuanto a la valoración de los costos de programas y proyectos medioambientales. Si bien las estadísticas de los gobiernos y de algunas empresas proporcionan datos sobre los gastos en gestión ambiental, falta información sobre el contenido de estas cifras.

Cálculos del *World Development Report (1992)*, del Banco Mundial, suponen que los costos anuales para lograr un desarrollo sustentable en los países latinoamericanos se elevan entre el 1,5 y el 3 por ciento del PIB, monto que representa un total anual de entre 15 y 20 mil millones de dólares.

Para Chile los requerimientos se ubicarían entre los 600 millones y los 1.200 millones de dólares anuales. Los gastos mencionados incluyen el control de emisión de los sectores de energía, industria y tránsito, además de programas en servicios sanitarios, conservación de suelos, capacitación e investigación en el sector agrícola, protección de los bosques, programas en planificación familiar y educación de las mujeres (se puede apreciar que el «ámbito» ambiental para el Banco Mundial es bastante más amplio que el normalmente considerado). Estos cálculos no incluyen, por ejemplo, los costos para la capacitación de profesionales en el área.

Ahora, el punto está en que esos cálculos carecen del apoyo de una definición concreta sobre el desarrollo sustentable, ya que incluyen, por ejemplo, ítems como la planificación familiar. Se puede inferir —entonces— que la definición está basada en un concepto muy amplio del desarrollo sustentable.

En concreto, especialmente en una democracia representativa, la sustentabilidad ambiental está dada por el mantenimiento de las condiciones ambientales proporcionadas por un marco configurado por la legislación vigente. A partir de ese marco se puede concretar una definición de lo que es una inversión ambiental:

Aquella que es imprescindible para cumplir con estándares de calidad ambiental nacionales o internacionales, o para cumplir con leyes ambientales

para la protección de los recursos naturales. Es importante destacar que esta definición es dinámica. La determinación del instante temporal en el cual la inversión ambiental se transforma en tecnología normal no es fácil de determinar, lo que a su vez dificulta la posibilidad de llevar la «contabilidad» de los costos o inversiones de carácter ambiental. Al mismo tiempo, estas inversiones son sobreestimadas por las actividades reguladas.

En cuanto a los costos, la definición anterior incluye gastos para la realización de estudios ambientales y gastos en la implementación de una institucionalidad ambiental para hacer funcionar y fiscalizar el sistema legal. Aquellas inversiones que respondan a criterios de rentabilidad productiva quedan excluidas de esta definición.

A continuación se presentan algunas de las inversiones que se efectuaron en Chile, predominantemente en el año 1992:

CUADRO 1
INVERSIONES AMBIENTALES EN CHILE 1988-1992

Institución	Fuente	Año	Inversión	Monto (US\$)
Inversión pública	Foxley	1992		
• Empresas			Emos tratamiento aguas servidas.	20 MM
			Esval alcantarillado.	10 MM
			Codelco descont. atmosférica.	80 MM
			Enami descont. atmosférica Paipote.	7 MM
• Gobierno		1992	Pavimentación urbana, parques.	37 MM
• Conama	Conama	1992	Personal, gastos corrientes estudios.	0,33 MM
• CEDRM	CEDRM	1992	Personal, estudios.	2,2 MM
• M. Minería.	Minmin	1993	Proyectos ambientales, estudios personal.	0,93 MM
• Consultoría privada.	Katz	1992	Consultoría, estudios impacto ambiental.	10 MM
• Inversiones industriales.	Sofofa	1988		
		1991	Equipos de control de emisiones.	175 MM

En el cuadro anterior se puede observar que algunas inversiones, oficialmente declaradas como ambientales, no son tales, en el estricto sentido antes definido. Estas «inversiones discutibles» son, por ejemplo, la pavimentación urbana y la construcción de parques. Es un desafío establecer catastros de inversiones ambientales en que la información se encuentre en forma más detallada y que observe la definición concreta ya proporcionada anteriormente.

La definición que propusimos sirve también para clarificar y comprender la importancia de la legislación ambiental, y hace entender el por qué es preciso que una nueva ley ambiental o los estándares ambientales debieran ser acompañados por una evaluación costos-beneficio.

Obviamente, los requerimientos financieros dependerán también de las opciones que se eligen para llevar a cabo los distintos proyectos y programas medioambientales. Un ejemplo para dar una idea de las diferencias de los requerimientos que pueden resultar con distintas políticas ambientales lo proporcionó R. Katz, CEP, agosto 1993. En este estudio se analizaron tres distintas opciones para lograr una reducción de la contaminación atmosférica de Santiago —la pavimentación de calles, el cambio de motores de locomoción colectiva y la instalación de equipos de control en fuentes fijas. El resultado del estudio sugiere que los requerimientos financieros para reducir un kilogramo de material particulado de diámetro menor a $2\ \mu\text{m}$ utilizando pavimentación tendría un costo aproximadamente 600 veces menor que a través de la instalación de un scrubber en una caldera. En este contexto, la inversión en pavimentación sería considerada ambiental porque su ejecución no respondería a exigencias de tránsito, sino que a satisfacer un estándar de calidad ambiental.

Debe destacarse que para el período 1993-2000, las inversiones estatales aumentarán significativamente. Por una parte Conama cuenta con un crédito del Banco Mundial de US\$ 33 millones para fortalecimiento institucional (1993-1998) y por otra las inversiones requeridas por Codelco y Enami en cumplimiento de sus planes de descontaminación bordearían los US\$ 500 millones. En forma complementaria a lo anterior aparecen las inversiones en tratamiento de aguas servidas, las que en un período de 20 años significarán alrededor de US \$ 750 millones para el caso de Santiago.

Si se considera que el presupuesto de Conama para 1994 alcanza a US\$ 900 mil, se puede deducir fácilmente que no tendrá la capacidad de gestionar eficientemente la solución de los problemas ambientales del país.

También deben destacarse los requerimientos en tratamiento de residuos industriales líquidos que deberán ser satisfechos por las empresas privadas y extrapolando de la experiencia internacional— las inversiones que deberían comenzar a ejecutar las industrias en el manejo apropiado de residuos riesgosos.

Referencias bibliográficas

- Adams, R. *et al.* "Global Climate Change and US Agriculture", *Nature*, 345, 17 mayo 1990, pp. 219-224.
- Aljaro, B., Figueroa, C., Illanes, J. "Sistema de administración ambiental en Codelco-División El Teniente", pp. 593-599, ponencias, tomo II, en *Gestión ambiental: Desarrollo hoy sin arriesgar el mañana*. 4to encuentro científico sobre el medio ambiente. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (Cipma). Valdivia 6-8 de mayo 1992
- Ambiente y Desarrollo*, "Disminución de la concentración de ozono atmosférico sobre el territorio chileno". Vol. VIII, N° 3, octubre 1992.
- Anderson, K. "Effects on the Environment and Welfare of Liberalizing World Trade: The Case of Coal and Food", *The Greening of World Trade Issues*. ed. por Anderson, K. y Blackhurst, R. Harvester Wheatsheaf. Londres 1992.
- Astorga, E. *Nueva legislación ambiental - Análisis y propuestas*. Fundación Friedrich Ebert. Santiago. Octubre 1992
- Bastidas, M. E. *Los estudios de impacto ambiental y su implementación tecnológica*. estudio presentado en el Seminario Industria y Medio Ambiente. Sem. 2. Ecología y Desarrollo. Santiago. 15 junio 1993.
- Baumol, W. J. y Oates, W. E. *The theory of environmental policy*. 2. ed. Cambridge University Press. 1988
- Belausteguigoitia, J. C. *Algunas consideraciones sobre el Tratado Trilateral de la Contaminación Atmosférica*. Trabajo presentado en el Centro de Estudios Públicos. Santiago, 25 de agosto de 1993.
- Birdsall, N. y Wheeler, D. *Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens?* Estudio presentado en la Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 22-24 de junio 1993.
- Bonnieux, F. y Rainelli, P. *Agricultural Policy and Environment in Developed Countries*. Vº Congreso Europeo de Agroeconomistas. Balatonszeplak, Hungría. 1987.
- Cepal. *El sello de reconocimiento ambiental en Chile*. Distribución restringida. Cepal. Santiago. 18 de junio de 1993.
- Codeff. *El futuro del bosque nativo chileno: Un desafío de hoy*. Serie Documentos Codeff. Santiago. Octubre 1992.
- Conama (Comisión Nacional del Medio Ambiente). *Informe nacional a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro. Junio 1992.
- Coeyman, J. y Larraín, F. *Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos*. Confederación de la Producción y del Comercio. Santiago. 1992.
- Cropper, M. *New Issues and Methods in the Evaluation of Environmental Impacts*. Estudio presentado en la Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 22-24 de junio 1993.

- ECLAC. *Sustainable Development: Changing Production Patterns, Social Equity and the Environment*. 1991.
- Foxley, A. *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública*. Ministerio de Hacienda. Santiago. Octubre 1992.
- Geertz, D. "Envases, el medio ambiente y la gestión ambiental de Tetra Pak". pp. 586-593, ponencias, tomo II. en *Gestión ambiental: Desarrollo hoy sin arriesgar el mañana*. 4to encuentro científico sobre el medio ambiente. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (Cipma). Valdivia 6-8 de mayo 1992.
- Jacobs, M. *The Green Economy*. Pluto Press. Londres, 1992.
- Katz, R. *Compensación de emisiones: Un instrumento de alcance global para el control de base del medio ambiente*.
- y Vergara, J. "Instrumentos de política para el control ambiental". Capítulo 6 en *Bases para una Ley General del Medio Ambiente en Chile*. CIPMA. Santiago. Enero 1993.
- Lampkin, N. *Organic Farming*. Farming Press. Ipswich, UK. 1990.
- López, R. *Financing Sustainability in Latin America and The Caribbean: Towards an Action Program*. Estudio presentado en la Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 22-24 de junio 1993.
- Nelson, M. "Mecanismos de control directo versus instrumentos basados en el mercado en la legislación ambiental". pp. 4-7 en *Ambiente y Desarrollo*. Vol. VIII. N° 3. Octubre 1992.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). *Agricultural and Environmental Policies*. Paris. 1989.
- Pearce, D. y Turner, K. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire, UK. 1990.
- Proyecto de Ley de Libre Comercio y el Medio Ambiente. Estudio presentado en la Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 22-24 de junio 1993.
- Reidt, L. "Control de lluvia ácida en Estados Unidos". pp. 5-15. "El uso de permisos de emisión transables en el control de la contaminación atmosférica". *Documento de Trabajo*, 187. Centro de Estudios Públicos. Diciembre 1992.
- Richardson, E. L. "Climate Change: Problems of Law Making". Capítulo 6 en *The International Politics of the Environment*. ed. por Hurrell, A. y Kingsbury, B. Oxford University Press. 1992.
- Sánchez, J. M. y Morel, J. T. "Una estimación de los beneficios en salud de reducir la contaminación atmosférica en Santiago". pp. 161-183 en *Medio ambiente en desarrollo*. ed. por Katz, R. y Del Fávoro, G. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1993.
- Seroa da Motta, R. *Health Costs associated to Household Waste Pollution in Brazil*. Estudio presentado en la Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 22-24 de junio de 1993.

Sierralta, L. *Eco Labelling: Un desafío a la empresa chilena*. Shell-Chile. Documento interno. Santiago. 1993.

Solari, J. "Normas de emisión y de calidad ambiental y su influencia en el comercio internacional. El caso de México y Estados Unidos de Norteamérica". en *Medio ambiente y desarrollo*. ed. por Katz, R. y Del Fávoro, G. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1993, pp. 183-223.

Solari, J. y Undurraga, J. «La institucionalidad ambiental». Capítulo 3 en *Bases para una Ley General del Medio Ambiente en Chile*. Cipma. Santiago. Enero 1993.

Stairs, K. y Taylor, P. *Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study*. Chapter 4 in *The International Politics of the Environment*. ed. por Hurrell, A. y Kingsbury, B. Clarendon Press. Oxford. 1992.

The World Bank, *World Development Report 1992*, Washington 1992. ●

RODRIGO MUJICA A.

Ingeniero Agrónomo, P. Universidad Católica de Chile. Master en Estadísticas y Ph. D. en Economía Agraria, Universidad de California. Profesor Titular, PUC. Profesor de la Universidad Finis Terrae.

SEGURIDAD PUBLICA Y DELINCUENCIA

E

1. LA INSEGURIDAD QUE AUMENTA

El objetivo de este trabajo es presentar una serie de proposiciones de políticas y acciones concretas, derivadas de un análisis económico, a fin de aportar ideas que permitan incrementar la seguridad pública y disminuir los niveles de delincuencia y criminalidad en el país.

Dado que se ha utilizado el instrumental de la ciencia económica y, por lo tanto, éste es un enfoque parcial del problema, las siguientes conclusiones y proposiciones deben ser complementadas y enriquecidas con aportes de otras disciplinas sociales, jurídicas, administrativas, políticas y policiales, para generar en definitiva recomendaciones consensuales más robustas y basadas en análisis globales. No cabe duda que existe la necesidad urgente de controlar la delincuencia e incrementar el nivel de seguridad que recibe la población en nuestro país, para lo cual se debe actuar con medidas profundas y modernizadoras, en forma coordinada y con un plan sincronizado de mediano plazo sobre los sistemas de: administración de justicia, policial, carcelario, de rehabilitación y reintegración social, penal y otros.

A pesar de la importancia que tiene la seguridad para las personas, existe consenso de que éste no ha sido objeto de un proceso modernizador real y efectivo; que tampoco ha habido suficiente discusión sobre el tema ni una adecuada presión social sobre las autoridades y legisladores como para llegar a soluciones de fondo. En nuestro país, la seguridad y la delincuencia

son materias poco analizadas con el instrumental económico, y las acciones públicas referidas a ellas generalmente no han sido influidas por la ciencia económica, a pesar de los aportes e impactos que ella ha tenido en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional. Algo similar se podría decir de la administración de justicia. Por esto, ha sido necesario en una primera etapa realizar un trabajo bastante extenso y consumidor de recursos para formar bases de datos e identificar y recopilar estudios al respecto, a nivel internacional y nacional, para así tener una base de referencias bibliográficas que hasta ahora no estaba disponible.

Se ha estimado útil describir cuantitativamente los niveles de delincuencia y criminalidad que han existido en nuestro país en los últimos once años (1980 a 1991), utilizando las estadísticas publicadas por los organismos competentes, a pesar de que éstas presentan serias deficiencias. Una de las mayores limitaciones para estudiar en forma seria el tema está en la falta de datos que reflejen adecuadamente su realidad.

Indudablemente, la seguridad ciudadana es uno de los factores que centra la mayor preocupación en la opinión pública, llegando a ser un elemento básico en la calidad de vida de las personas, junto con la alimentación, salud, educación y vivienda. Hay un nivel de seguridad pública que es requerido por la población, incluyendo las personas naturales, familias y empresas, el cual debe ser proporcionado por los servicios, que de acuerdo al ordenamiento jurídico son Carabineros y la Policía de Investigaciones. La seguridad pública opera como un sistema altamente complejo, en el que influyen además, en forma determinante, las acciones del Poder Judicial, en particular de los Tribunales de Justicia y el Ministerio de Justicia, con sus organismos e instituciones dependientes. También inciden fuertemente otros aspectos de la vida nacional, como la estructura familiar, el sistema educacional, los medios de comunicación social, la televisión, las oportunidades de trabajo, la infraestructura y organización para la recreación y el deporte y las actividades culturales, entre otros.

Asimismo hay una relación de causa-efecto entre los aspectos legales y jurídicos —como los procedimientos judiciales, establecidos en los respectivos códigos— y las decisiones de las personas, en cuanto a los actos que puedan ser constitutivos de delitos y que imponen costos que son claramente percibidos e internalizados por éstos afectando su esquema de toma de decisiones. Es por ello además que el proceso judicial es tan importante desde el punto de vista de la racionalidad económica del sistema, como la efectividad del régimen de castigo y los procesos de rehabilitación que existan, lo que incluye las cárceles, los centros de detención penitenciaria, casas de menores y otras de similar naturaleza.

No hay duda que en los últimos decenios, posiblemente a partir de los años 70, ha habido en nuestro país y en el mundo en general una escalada de acciones violentas, las cuales han reducido el nivel de seguridad de la población. La vida en las naciones desarrolladas y en desarrollo, especialmente en

los grandes centros urbanos, se ha tornado crecientemente insegura y peligrosa. Incluso en algunos casos las formas corrientes de protesta social y política son altamente violentas, lo cual hace mayor el imperativo de analizar estos problemas con diferentes metodologías y proceder cuanto antes con las rectificaciones necesarias.

2. UN MODELO ECONOMICO PARA LA DELINCUENCIA

La delincuencia, el terrorismo y las actividades antisociales son causa primordial de estudios en una serie de ciencias, pero ellas han recibido una atención proporcionalmente menor por parte de los economistas, a lo menos en Chile. Por el contrario, en otros países hay una cantidad muy importante de investigación económica sobre «delincuencia y crimen», especialmente después del trabajo del profesor G. S. Becker (1965), quien, posteriormente, en 1992 recibió el Premio Nobel en Ciencias Económicas, en parte, por esa contribución.

La falta de estudios económicos en nuestro medio ha llevado a que una serie de decisiones que requieren de estos antecedentes se hayan tomado en un ambiente limitado de información. Tal es el caso de los proyectos de inversión para las policías, tribunales y cárceles, la asignación de recursos operacionales, la creación de servicios de vigilancia complementarios de la actividad policial, la creación de impuestos por la exhibición pública y comercial de la violencia —por las externalidades que genera— y otras similares. Se puede afirmar que uno de los responsables, a lo menos indirecto, del incremento de la delincuencia es la comunidad intelectual, por su incapacidad para generar los desincentivos y estímulos adecuados.

Como es usual en estos modelos, siguiendo los postulados de Becker, los economistas sostienen que la motivación básica de los delincuentes es incrementar su nivel de utilidad y de riqueza, por lo que tienen un comportamiento perfectamente racional. La particularidad de esta conducta es que ella implica un acto contra la ley, que es norma elemental, básica y obligatoria para regular la vida en sociedad.

Continuando con Becker y Ehrlich, se supone que los delincuentes, colectivamente como grupo, responden a los incentivos de una forma muy similar a la de las asociaciones de personas que actúan en actividades perfectamente legales, es decir consideran los beneficios y costos esperados de sus acciones. Los delincuentes y criminales no actúan sólo como consecuencia de motivaciones «perversas», como se plantea algunas veces en trabajos de criminología, sino también mediante consideraciones de racionalidad económica. Los criminales irracionales, que sin duda existen, no son parte de este análisis y deben ser excluidos de él, tanto como los agentes económicos «dementes» o «seniles» que no siguen las normas de comportamiento empresa-

rial. Esto lleva a la necesidad de ser muy explícitos y claros en mostrar los costos personales involucrados en las actividades ilegales y, al mismo tiempo, asegurarse de que los delincuentes efectivamente asuman estos costos. Si no lo hacen, el sistema se desprestigia y el resultado final puede ser aún peor.

Dada la cantidad de tiempo limitada que se tiene, un individuo debe tomar una serie de decisiones y escoger entre diferentes actividades que consumen parte de este tiempo, las que podemos dividir en actividades legales e ilegales (si se quiere dentro de estas podríamos incluir un robo violento, pasarse una luz roja a las 3 de la mañana sin testigos o injuriar a un árbitro de fútbol a las 11 de la mañana ante 8.000 espectadores). Para estos efectos nos referimos sólo a aquellos actos delictuales que son grados mayores de ofensas a la ley. Un supuesto básico es entonces que cada persona está permanentemente considerando decisiones que significan realizar actos legítimos o ilegítimos. La asignación del tiempo entre todas ellas y las respectivas decisiones dependerán de los costos y ganancias esperadas de cada una de ellas. Este enfoque no deja necesariamente fuera el componente moral del problema, ya que puede ser incluido en los costos de una actividad ilegítima o inconveniente.

Para cualquier persona, la utilidad total esperada proveniente de sus actividades (legales e ilegales) dependerá de la fracción de su tiempo dedicada a cada una de estas actividades, y a la utilidad esperada de ellas. La utilidad que las personas obtienen de las actividades legales ha sido ampliamente estudiada y es conocida por los economistas; por su parte, la utilidad generada por las actividades ilegales, sólo en el último tiempo ha sido materia de estudios económicos, pero en general se espera que dependerá de la probabilidad de detención, sentencia y condena y de la utilidad esperada de las actividades ilegales en el evento de captura y condena y en el caso de no ser detectado.

Este comportamiento básico de las personas se puede representar en forma más completa en un modelo conceptual del delito, considerando el estado de otras variables como la incidencia de las instituciones sociales y agencias estatales relacionadas al tema: policía, Poder Judicial, servicios comunitarios, entorno social y otros. El paradigma del delito se puede luego modelar matemáticamente a base de una serie de ecuaciones que representan sus diferentes componentes, tal como se presenta en el Anexo de este trabajo.

Se supone que el riesgo de captura y condena (ϕ) es fundamental en la toma de decisión del delincuente, por lo que actuando sobre este factor se puede estimular o desincentivar la delincuencia y la criminalidad. Si hay señales de la autoridad o los vecinos de que se han tomado medidas que aseguren que el valor de ϕ es alto, eso hará que los delincuentes potenciales actúen de una forma muy diferente a si ese parámetro tiene un valor muy bajo (como sucede en determinados barrios a ciertas horas o en algunas regiones en los países con alto narcotráfico). Son elementos de esta función la efectividad y los procedimientos policiales y judiciales. Un valor de ϕ igual a cero significa

impunidad y, obviamente, tiende a incrementar fuertemente los niveles de delincuencia y criminalidad, ya que aumenta la utilidad esperada de las actividades ilegales. Por ello, el riesgo de captura y condena (ϕ) no es realmente un parámetro sino una variable; un instrumento muy importante en la política para controlar la delincuencia. Es razonable postular que el riesgo de captura y condena de los delincuentes depende de factores de tipo social, policial, judicial, y otros.

De esta forma, es posible investigar, por ejemplo, la relación empírica entre la existencia y severidad de los castigos y penas judiciales, ya que éstos imponen mayores costos al potencial delincuente, reduciendo el valor esperado de sus eventuales acciones ilegítimas.

Por otra parte, la fracción del tiempo que una persona (delincuente potencial) les dedica a las actividades ilegales se puede representar como una función de una serie de factores tales como el riesgo de captura y condena, de los costos y beneficios esperados de estas actividades y otras instancias.

En el modelo hay una función de oferta de actos delictuales que son grados mayores de ofensas a la ley. Se puede postular que serán elementos de esta función el nivel de salarios reales, el grado de escolaridad de la población, el nivel de desempleo, la composición étnica y otros. Esta es una hipótesis de trabajo que ha demostrado ser muy útil para estudiar con instrumental económico el problema de la delincuencia, siendo una variante construida sobre los trabajos realizados por Becker y Ehrlich.

Aun cuando no se dispone de datos suficientes para cuantificar y estimar el modelo, es posible identificar una serie de proposiciones de política y acciones relativas a la seguridad pública, la delincuencia y criminalidad, que parecen ser lo suficientemente buenas como para ser estudiadas más a fondo, con mayores antecedentes de tipo económico y con el aporte de otras disciplinas.

3. DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

La delincuencia y las actividades antisociales, especialmente las que tienen una connotación «violenta», tienen un impacto traumático y disociador en la vida normal de la población, lo que visto desde una perspectiva económica se manifiesta como «costos adicionales», los que impedirían llegar a niveles óptimos de producción, desarrollo y crecimiento económico. En situaciones extremas, altos niveles de actividades ilegítimas y violencia producen una paralización o un deterioro grave de la actividad económica, lo que se puede apreciar en ciertos países.

Como señaláramos, en los últimos años ha habido una escalada de acciones violentas. La vida en la sociedad actual se ha tornado crecientemente insegura, llegando a ser un factor perturbador de consideración, lo que mueve a personas y empresas a extender el uso de procedimientos de «seguridad

privada» a áreas urbanas públicas, esquema aceptado por el Gobierno y la sociedad. Esto es una realidad relativamente nueva en Chile, aunque bastante difundida en otros países de la región. Se estima que el contingente humano dedicado en la actualidad a esta actividad es aproximadamente igual al personal de Carabineros. Todo esto representa un alto costo para los vecinos y el sector empresarial.

Hay organizaciones intermedias, como las municipalidades de Las Condes, Lo Barnechea y Santiago, que han decidido intervenir directamente en esta área, con la oposición de Carabineros, proponiendo la formación o constituyendo servicios de vigilancia municipal, que actúan, por ahora, preferentemente en la prevención de robos y asaltos, en colaboración con Carabineros. De esta forma, siguiendo un esquema que funciona eficazmente en muchas partes del mundo, se integra la acción de los organismos públicos nacionales responsables de la seguridad, con organismos locales privados y mixtos. Este es el tipo de acciones, que por su naturaleza, puede proporcionar en el futuro mediato un mayor grado de seguridad a las familias de los centros urbanos.

En determinación de las funciones antes señaladas —la asignación de recursos humanos y materiales, y otras decisiones—, es preciso contar con antecedentes y recomendaciones proporcionadas por una serie de estudios y, uno importante, se refiere los de tipo económico, en los cuales recién se está comenzando a trabajar.

Hay un interés creciente en la situación carcelaria, la rehabilitación de los delincuentes y el efecto de la severidad de las penas que se les imponen en la disminución de la criminalidad. Se podrían establecer mecanismos que permitieran utilizar en esta área los fondos y procedimientos que se usan para dar capacitación en las empresas, que —como se sabe— es una actividad muy fecunda y socialmente productiva.

Además hay preocupación sobre los problemas de reincidencia, sobrepoblación de las prisiones, sistemas alternativos de castigo y otros. Todos estos temas pueden ser analizados provechosamente desde una perspectiva económica, y la mayor parte de ellos ha sido tratado en extenso en la literatura especializada.

Hay áreas que deben ser tratadas con especial dedicación por su impacto en la población joven, como por ejemplo el uso de drogas: éste ha tenido un incremento importante, afectando en forma dramática las posibilidades de desarrollo personal. Además puede causar serios problemas en la estructura de la sociedad si se institucionaliza como una actividad económica de significancia, lo que ha sucedido en países como Colombia, Bolivia y Perú.

Si bien el consumo de drogas y el narcotráfico no son externamente hechos violentos, su efecto en las personas —especialmente en la juventud— es tan destructivo y nefasto, que su control debe tener una de las más altas prioridades en las políticas de seguridad pública y de control de la delincuencia. El narcotráfico es tan peligroso que en muchos países ha llegado a

tener un poderoso efecto corruptor en las instituciones sociales y al más alto nivel.

La seguridad ciudadana en la opinión pública

La seguridad ciudadana es uno de los puntos centrales de preocupación e interés en la opinión pública. Por ello es que este trabajo adquiere mayor actualidad y relevancia.

En las encuestas realizadas durante 1994 por Adimark, el interés público por diferentes temas puso consistentemente a la «delincuencia, asaltos y robos» como el problema al cual el Gobierno debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar, acumulando un alto porcentaje de las respuestas, manteniendo la tendencia observada en los últimos años. En una encuesta realizada en septiembre de 1994 en las principales ciudades del país, la delincuencia ocupó el primer lugar con el 54,8% de las preferencias. El segundo lugar lo ocupó la salud, acumulando el 52,9%; el tercero la educación, con el 43,2% y el cuarto educación con el 41,4%. Esto ha sido una constante de los últimos años en las encuestas de este tipo. Es interesante destacar que esta preocupación prioritaria por la delincuencia ha disminuido últimamente, ya que era del 62,5% en octubre de 1991 y de 58,6% en agosto de 1992, observándose un incremento de otros problemas como salud, educación y pobreza.

Respecto de las acciones del Gobierno, el 68,6% de los encuestados hace una evaluación negativa de la delincuencia y sólo el 16,9% de las opiniones es buena. En relación a otras situaciones de violencia —como el terrorismo—, la evaluación negativa de las acciones del Gobierno era de 44,4% y la positiva de 38,3%. Ello muestra un sentimiento de desprotección de la población en relación al problema de la delincuencia y la criminalidad.

CUADRO 3.1

LA DELINCUENCIA Y OTRAS ÁREAS COMO PROBLEMA PARA UNA MAYOR DEDICACIÓN DEL GOBIERNO - 1994
(Porcentaje de respuestas positivas)

	Marzo	Junio	Septiembre
Delincuencia	49,7	60,5	54,8
Salud	55,8	50,8	52,9
Educación	38,6	43,5	43,2
Pobreza	41,0	38,5	41,4
Empleo	23,0	25,3	27,8
Sueldos	25,8	25,4	22,6
Vivienda	17,0	14,5	14,3

Fuente: Encuestas Adimark.

CUADRO 3.2EVALUACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA LABOR DEL GOBIERNO
RESPECTO DE LA DELINCUENCIA Y OTRAS ÁREAS

SEPTIEMBRE 1994

(Porcentaje de respuestas)

	Evaluación positiva	Evaluación negativa
Delincuencia	16,9	68,6
Salud	18,5	55,4
Educación	32,2	38,7
Pobreza	18,0	58,5
Manejo económico	45,9	22,9
Rel. FF.AA.	53,1	18,7
Relac. Inter.	70,8	10,7

Fuente: Encuestas Adimark.

4. ¿CUANTA DELINCUENCIA Y CRIMINALIDAD?

Utilizando diferentes mediciones es posible concluir que el crecimiento de la actividad delictiva global nacional en el período de 1980-1991 fue superior al crecimiento de la población. Según la información de Carabineros, las denuncias aumentaron en el período a una tasa acumulada promedio anual de 4,32%, y de acuerdo a cifras entregadas por Investigaciones la tasa es superior al 2,2% anual, ambas mayores al crecimiento de la población.

En 1980 a nivel país, Carabineros recibió directamente de los afectados 63.071 denuncias por crímenes y delitos simples, las que aumentaron a 100.423 en 1991 (tasa de 6,96% anual); las denuncias por robos aumentaron de 31.679 a 81.604 en 1991 (tasa de 8,98% anual), y en la Región Metropolitana la policía recibió, en 1980, 15.612 denuncias por robos y asaltos, las que llegaron a 51.441 en 1991 (tasa de 11,45% anual). Todo ello, independientemente de la «cifra negra» —correspondiente a hechos no denunciados u otros problemas estadísticos o de contabilización—, hace evidente el crecimiento de la actividad delictual y la disminución de la seguridad ciudadana.

De igual forma, la Policía de Investigaciones (PICH), que opera fundamentalmente a requerimiento de los Tribunales de Justicia en los casos que éstos deben resolver, trabajó en 1980 en 139.965 casos y en 1991 en 178.366; en el mismo período, los robos con violencia subieron de 2.635 a 6.521 (tasa de 8,6% anual). En 1980 se investigaron en la Región Metropolitana 62.159 casos y en 1991, 92.865. Mientras los robos con violencia subieron de 1.359 a 4.686 en el mismo período (tasa de 11,9% anual).

CUADRO 4.1
DELINCUENCIA SEGÚN INVESTIGACIONES Y CARABINEROS

Año	Delitos investigados PICH	Delitos denunciados Carabineros	Indice de delitos investigados PICH	Indice de delitos denunciados Carabineros
1980	139.965	63.071	100	100
1981	134.959	62.969	100	96
1982	143.344	84.939	135	102
1983	158.606	95.951	152	113
1984	163.059	99.090	157	116
1985	169.696	105.547	167	121
1986	183.109	106.540	169	131
1987	176.309	104.123	165	126
1988	166.926	90.677	144	119
1989	171.140	88.968	141	122
1990	183.210	98.084	156	131
1991	178.366	100.423	159	127

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile, INE. Anuarios de Estadísticas Policiales: Policía de Investigaciones, INE.

GRÁFICO 4.1
DELITOS INVESTIGADOS POR PICH Y CARABINEROS DE CHILE
(Miles)

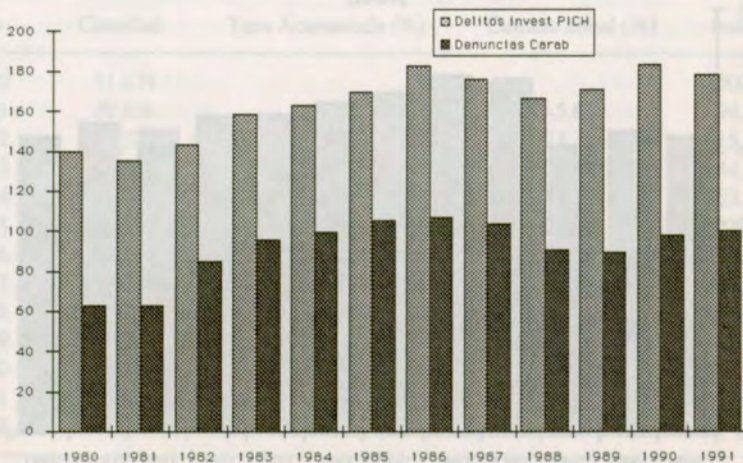
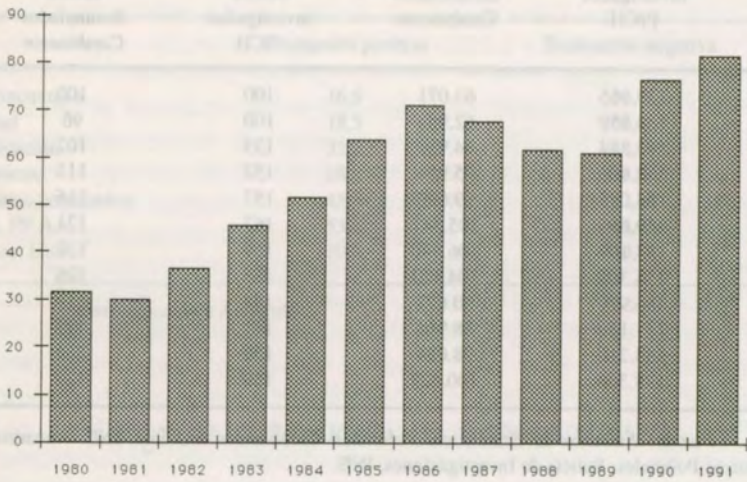


GRÁFICO 4.2

ROBOS DENUNCIADOS A CARABINEROS

TOTAL PAÍS

(Miles)



440

GRÁFICO 4.3

LESIONES DENUNCIADAS A CARABINEROS

TOTAL PAÍS

(Miles)

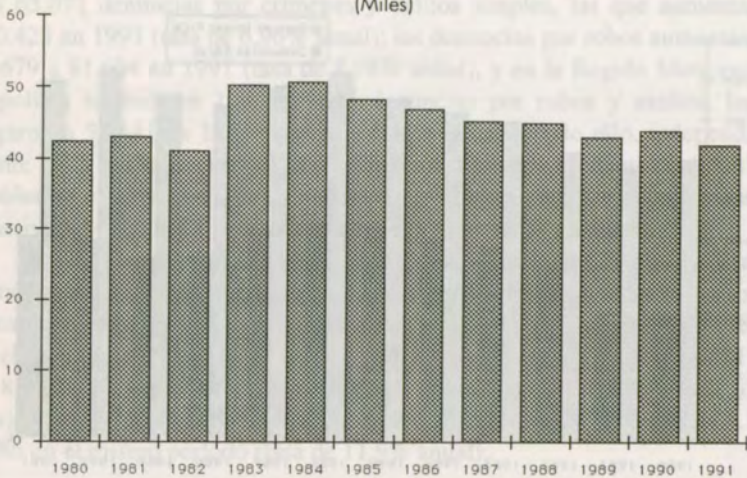
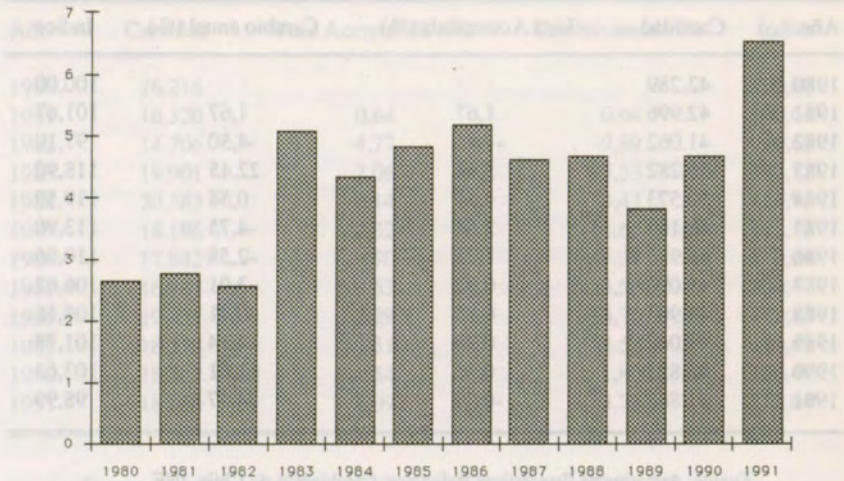


GRÁFICO 4.4
ROBOS INVESTIGADOS: PICH
(Miles)



CUADRO 4.2
ROBOS: DENUNCIAS EN CARABINEROS
Total país

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	31.679			100,00
1981	29.896	-5,63	-5,63	94,37
1982	36.570	7,44	22,32	115,44
1983	45.648	12,95	24,82	144,10
1984	51.747	13,05	13,36	163,35
1985	63.814	15,03	23,32	201,44
1986	71.215	14,45	11,60	224,80
1987	67.831	11,49	-4,75	214,12
1988	61.719	8,69	-9,01	194,83
1989	61.082	7,57	-1,03	192,82
1990	76.719	9,25	25,60	242,18
1991	81.604	8,98	6,37	257,60
1992	74.182		-9,21	234,16

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile, INE.

CUADRO 4.3
 LESIONES: DENUNCIAS EN CARABINEROS
 Total país

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	42.289			100,00
1981	42.996	1,67	1,67	101,67
1982	41.062	-1,46	-4,50	97,10
1983	50.282	5,94	22,45	118,90
1984	50.573	4,57	0,58	119,59
1985	48.169	2,64	-4,75	113,90
1986	46.925	1,75	-2,58	110,96
1987	45.090	0,92	-3,91	106,62
1988	44.903	0,75	-0,41	106,18
1989	43.042	0,20	-4,14	101,78
1990	43.823	0,36	1,81	103,63
1991	41.863	-0,09	-4,47	98,99

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile, INE.

442

CUADRO 4.4
 ROBOS: DENUNCIAS EN CARABINEROS
 Región Metropolitana

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	15.612			100,00
1981	15.193	-2,68	-2,68	97,32
1982	20.674	15,08	36,08	132,42
1983	24.569	16,32	18,84	157,37
1984	29.339	17,08	19,41	187,93
1985	36.054	18,22	22,89	230,94
1986	40.149	17,05	11,36	257,17
1987	38.900	13,93	-3,11	249,17
1988	37.551	11,60	-3,47	240,53
1989	38.005	10,39	1,21	243,43
1990	48.357	11,97	27,24	309,74
1991	51.441	11,45	6,38	329,50

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile, INE.

CUADRO 4.5
LESIONES: DENUNCIAS EN CARABINEROS
 Región Metropolitana

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	16.216			100,00
1981	16.320	0,64	0,64	100,64
1982	14.706	-4,77	-9,89	90,69
1983	19.901	7,06	35,33	122,72
1984	20.583	6,14	3,43	126,93
1985	18.186	2,32	-11,65	112,15
1986	17.942	1,70	-1,34	110,64
1987	16.941	0,63	-5,58	104,47
1988	19.431	2,29	14,70	119,83
1989	18.553	1,51	-4,52	114,41
1990	18.887	1,54	1,80	116,47
1991	18.266	1,09	-3,29	112,64

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Carabineros de Chile, INE.

CUADRO 4.6
ROBOS CON VIOLENCIA: DELITOS INVESTIGADOS PICH
 Total nacional

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	2.635			100,00
1981	2.760	4,74	4,74	104,74
1982	2.553	-1,57	-7,50	96,89
1983	5.071	24,39	98,63	192,45
1984	4.324	13,18	-14,73	164,10
1985	4.812	12,80	11,29	182,62
1986	5.160	11,85	7,23	195,83
1987	4.602	8,29	-10,81	174,65
1988	4.669	7,41	1,46	177,19
1989	3.824	4,22	-18,10	145,12
1990	4.648	5,84	21,55	176,39
1991	6.521	8,59	40,30	247,48

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Policía de Investigaciones, INE.

CUADRO 4.7
ROBOS CON VIOLENCIA: DELITOS INVESTIGADOS PICH
 Región Metropolitana

Año	Cantidad	Tasa Acumulada (%)	Cambio anual (%)	Indice
1980	1.359			100,00
1981	1.655	21,78	21,78	121,78
1982	1.590	8,17	-3,93	117,00
1983	3.778	40,61	137,61	278,00
1984	2.920	21,07	-22,71	214,86
1985	3.237	18,96	10,86	238,19
1986	3.443	16,76	6,36	253,35
1987	2.862	11,23	-16,87	210,60
1988	2.691	8,91	-5,97	198,01
1989	2.338	6,21	-13,12	172,04
1990	2.816	7,56	20,44	207,21
1991	4.686	11,91	66,41	344,81

Fuente: Anuarios de Estadísticas Policiales: Policía de Investigaciones, INE.

El incremento en los tipos de delitos y crímenes es diferente, observándose un mayor incremento en los robos y asaltos, y una cierta estabilización o incluso una leve disminución en las denuncias por lesiones y hechos de sangre (homicidios). En estudios realizados en otros países se ha advertido también un efecto de sustitución similar entre los diferentes tipos delictuales.

Sin embargo, estas cifras sobre delincuencia hay que considerarlas con mucho cuidado, ya que por varios motivos son difíciles de interpretar adecuadamente. De partida, no hay un tratamiento sistemático de los casos por parte de Carabineros, la Policía de Investigaciones y el Poder Judicial, lo que dificulta el seguimiento de los hechos delictivos y las correspondientes actividades policiales y judiciales asociadas a ellos. Tampoco todos los casos delictuales son informados por los afectados, situación que por lo demás es muy variable según el valor de las especies (caso de robos) y la condición socioeconómica de las personas (en robos y violaciones). Se cree que esta «cifra negra» puede llegar a un 50% (robos y hurtos) o ser incluso superior para algunos delitos específicos (violaciones y drogas). Por otra parte, no existe consistencia en las definiciones y metodologías aplicadas a las estadísticas de ambas policías, y así, un hecho delictivo que puede ser o no ser denunciado a Carabineros —según lo cual se contabiliza o pasa a la cifra negra—, generalmente da origen en el primero de los casos a múltiples procedimientos o diligencias en Investigaciones. En último término, de las cifras del Poder Judicial no es posible saber si en definitiva hubo fallo judicial, la naturaleza del mismo o si el denunciado quedó libre por falta de méritos. Por

ello, las cifras de delitos y denuncias, los procedimientos de ambas policías y de los tribunales, no son comparables.

De acuerdo a las fuentes del Poder Judicial, en 1989 entraron a los juzgados de letras, en materia criminal, 413.151 causas, de ellas 158.052 corresponden a acciones contra la propiedad, fundamentalmente a robo con violencia, robo con fuerza, hurto, abigeato, estafa, apropiación indebida, incendio y daño; 33.208 causas contra las personas, que incluyen lesiones, homicidios y suicidios, y 74.046 causas contra leyes especiales, como alcoholes, cheques, estupefacientes y otras.

La carga anual de órdenes por presuntos delitos contra la propiedad y las personas que maneja la Policía de Investigaciones es alta. La efectividad en esta labor, entendida como el poner al sospechoso antes los tribunales, tiene una alta variabilidad, ya que alcanza a un 85% para los homicidios y delitos relacionados con drogas, un 65% para las violaciones y sólo al 25% para los asaltos, robos y hurtos investigados, que a su vez son una proporción baja de los casos efectivamente ocurridos. Posiblemente, ésta es una de las causas de la sensación de inseguridad que afecta a la población. Los delincuentes han captado la baja probabilidad de ser aprehendidos, y la aún menor de ser sentenciado una vez finalizado el proceso judicial, lo que crea un ambiente de impunidad que estimula esta tipología de delincuencia. Esta ha aumentado en los últimos años, ya que hay un creciente desaliento en la población respecto de la efectividad de las quejas canalizadas por la vía policial y de los tribunales, además de los costos en tiempo al hacerse parte de los procesos, lo que está prácticamente fuera de toda posibilidad para las personas que tienen trabajos estables.

5. EL SISTEMA CARCELARIO

Uno de los problemas más graves y que debe ser abordado en forma integral es el sistema carcelario y el manejo de la población penal, función que está encargada al Servicio de Gendarmería, dependiente del Ministerio de Justicia. La afirmación de que «... las personas entran a las cárceles como seres humanos y salen como delincuentes...», tiene absoluta vigencia y no es precisamente nueva, ya que se le atribuye a George Bernard Shaw en los años 30 y a propósito del sistema carcelario que existía en Gran Bretaña.

Se presume que la condena de un tribunal del crimen a una persona —adulto o menor— a una pena privativa de la libertad tiene como objetivo el aislar de la sociedad a un sujeto peligroso, castigarlo, y al mismo tiempo, rehabilitarlo para que vuelva a ser un individuo provechoso para la sociedad. Esto en la práctica ha pasado a ser letra muerta, quedando sólo como un castigo que le permite incrementar su capacidad para delinquir, lo que en último término perjudica aún más a la sociedad, al instituirse una verdadera escuela de contactos y procedimientos delictuales. En los recintos de responsa-

bilidad de Gendarmería prácticamente no hay programas eficaces, coherentes y masivos de rehabilitación, y mucho menos tratamientos profesionales especializados que busquen la corrección de las conductas o hábitos que los llevan a delinquir, los que muchas veces tienen raíces sociológicas familiares o de grupos, que son muy complejas. El castigo de tipo penal tiene como objetivo primordial imponer costos directos: unos de tipo pecuniario y otros de carácter moral y familiar, para que así no reincidan en estas acciones delictivas, lo que tampoco opera con efectividad.

Hacia fines de 1993 había 127 recintos para la reclusión de condenados, detenidos y procesados, entre ellos: los centros de detención preventiva (47), de cumplimiento penitenciario (37), secciones cárceles (8), centros penitenciarios de menores, penitenciarios femeninos (7), de educación y trabajo (3) y de reinserción social (25).

Según datos de Gendarmería, en 1992 había 19.605 personas reclusas y 2.000 en medio libre, esto es en libertad vigilada y reclusión nocturna; en 1974, éstos eran 14.484, con una tasa de crecimiento anual de sólo 1,7%, menor que el crecimiento de la población. Los condenados en 1974 eran 4.339 y en 1992 aumentaron a 7.201, lo que representa un incremento del 66% y una tasa promedio anual del 2,85%. Analizando las cifras de la población penal para 1992, llama la atención que sólo un 37% de ella corresponda a personas condenadas, mientras un 52% a procesadas y el 11% restante tiene sólo la calidad de detenidos. Estas cifras son bastante variables ya que hay un movimiento muy activo en la población penal por los ingresos y egresos que se están produciendo constantemente. En los últimos años, ha habido un aumento de la cantidad de personas reclusas en centros de detención y no condenadas a firme. Esta alta proporción de personas sometidas a proceso y privadas de libertad por períodos largos antes de ser efectivamente condenada indica una falla que afecta negativamente el funcionamiento del sistema, e incluso daña el efecto ejemplarizador que deben tener las sentencias definitivas de los jueces. En delitos asociados a personas no peligrosas para la sociedad, esta situación debería casi no ocurrir, aplicándose sólo a sujetos peligrosos y para asegurar que efectivamente no evadan la acción de los tribunales.

Otro problema importante es la sobrepoblación penal, ya que en 1989 era en promedio de un 40%, llegando a ser más del 100% en algunos recintos carcelarios. Además, éstos son muy antiguos y no cumplen con ninguna condición mínima para castigar a una persona en forma digna. La mitad tiene más de 50 años de antigüedad y hay varios con más de 100 años, entre ellos la Penitenciaría de Santiago, ubicada en el sector del Parque O'Higgins. Los centros de cumplimiento de condenas de Colina —construidos en los últimos años— son posiblemente los únicos recintos modernos y capaces de ofrecer algunas facilidades para la rehabilitación de los reclusos, los cuales están reservado para reclusos de alta peligrosidad.

El problema de la alta tasa de reincidencia delictual que existe se debe en parte a esta lamentable realidad, conjuntamente con la falta de medios y de

posibilidades en dichos centros. No hay un manejo adecuado de la población penal, especialmente en el caso de los detenidos sin historial delictual, los que son confinados con el resto de los reclusos, produciéndose una contaminación delictual que tiene serias consecuencias posteriores, situación que se ve agravada por la demora de los procesos judiciales. Esto es especialmente preocupante en el caso de la juventud, que por lo demás tiene una alta tasa de «detenidos por sospecha».

Un aspecto que llama la atención es que las cárceles son en general recintos de alta seguridad para personas peligrosas y hay pocas alternativas con una connotación diferente, donde podrían ser enviados aquellos que, habiendo delinquido, no son violentos o peligrosos para la sociedad. En la actualidad el sistema carcelario es un medio de castigo para los que delinquen o que están sometidos a proceso (reos), y no contempla realmente un proceso de rehabilitación y de recuperación social para ellos. Por el contrario, las cárceles actúan como verdaderos centros de perfeccionamiento delictual.

Es muy difícil pensar que el problema carcelario pueda ser resuelto con la estructura, métodos y procedimientos que se aplican, pues ellos siguen un esquema absolutamente anacrónico y obsoleto.

CUADRO 5.1
POBLACIÓN PENAL

	Personas	Personas Totales	Porcentaje
Recluidos		19.605	42,7
Detenidos	2.121		
Procesados	10.283		
Condenados	7.201		
Con salida diaria	653	653	1,4
Penas alternativas		21.436	46,7
Reclusión nocturna	736		
Remisión condicional	18.412		
Libertad vigilada	2.288		
Libertad Condicional			
Condenados controlados	4.214	4.214	9,2
Total		45.908	100,0

Fuente: Compendio Estadístico, Gendarmería de Chile, 1992.

CUADRO 5.2
CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN PENAL

	Hombres		Mujeres		Total
	Adultos	Menores	Adultos	Menores	
Detenidos	1.574	375	122	50	2.121
Procesados	9.451	272	555	5	10.283
Condenados	7.508	15	331	0	7.854
Total	18.533	662	1.008	55	20.254
Porcentaje	91,5	3,3	4,9	0,3	100,0

Fuente: Censo Estadístico, Gendarmería de Chile, 1992.

CUADRO 5.3
CONDENADOS POR DURACIÓN DE LA CONDENA
 (Años)

Período de condena	Porcentaje
Menos de 1 año	7,2
de 1 a 3	16,5
de 3 a 5	15,8
de 5 a 7	22,7
de 7 a 10	7,2
de 10 a 20	11,7
de 20 a 30	11,6
mas de 30	6,0
Perpetua	1,3

Fuente: Censo Estadístico, Gendarmería de Chile, 1992.

6. LOS RECURSOS DISPONIBLES

Las instituciones policiales tienen presupuestos muy estrechos para el desarrollo de sus funciones. Así, en 1994, el de Carabineros fue de 95.231 millones de pesos del año,¹ con una dotación de aproximadamente 34.500 efectivos, entre personal de apoyo administrativo, choferes, auxiliares, comunicaciones, computación y otros. Una parte importante de este personal está marginada de las funciones relacionadas con la seguridad y la delincuencia, ya que tiene asignada labores en puestos y zonas fronterizas, en tareas relaciona-

¹ Para estos efectos se ha considerado solamente la Ley N° 19.259 de Presupuestos del Sector Público de 1994, publicada en el *Diario Oficial* del 10 de noviembre de 1993, y no otras leyes complementarias que pudieran haberse dictado posteriormente.

das con el tránsito, en dar cumplimiento a citaciones y órdenes de arresto reiteradas, como por ejemplo el no pago de pensiones alimenticias. Del presupuesto total de Carabineros menos del 1% se destina a inversiones.

Para ese mismo año, el presupuesto de Investigaciones² fue de 23.344 millones de pesos, teniendo ésta una dotación aproximada de 4.900 funcionarios, de los cuales menos de la mitad eran oficiales policiales y el resto no-policiales, dentro de los que se incluye el personal de apoyo administrativo, choferes, auxiliares y otros. Del presupuesto total de Investigaciones sólo un 5,7% se destina a inversiones.

El presupuesto total del Poder Judicial³ para 1994 fue de 29.451 millones de pesos, de los cuales la inversión real alcanza a un 12%. El presupuesto total del Ministerio de Justicia⁴ alcanzó a los \$ 68.027 millones, de los cuales Gendarmería recibió 25.895 millones de pesos, el Servicio Nacional de Menores 20.215 millones y el resto lo comparten cinco reparticiones: la Subsecretaría, el Registro Civil e Identificación, el Servicio Médico Legal, la Fiscalía Nacional de Quiebras y la Oficina Nacional de Retorno. Del presupuesto total del Ministerio de Justicia sólo un 15% se destina a inversiones.

De esta forma, el presupuesto fiscal total destinado a proteger, directamente o indirectamente, a la población de la delincuencia y la criminalidad, incluyendo las otras funciones que desarrollan ambas policías y la totalidad de las actividades del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, en 1994 fue de 216.053 millones de pesos de un Gasto Fiscal Total de 4.030.000 millones de pesos,⁵ lo que equivale al 5,3% y un gasto levemente inferior a los quince mil trescientos pesos por habitante al año. Si se compara con el Gasto Público Total para 1994, que es de \$5.066.000 millones, se llega a un 4,2%.

Para apreciarlo en una perspectiva histórica se puede usar la clasificación funcional del gasto en moneda nacional y extranjera del Tesoro Público, elaborada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en pesos de 1993. En éste, el ítem Justicia y Seguridad, que incluye el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Carabineros e Investigaciones, representó un monto de 132 mil millones de pesos en 1989, luego bajó a 128 mil millones de pesos en 1990, creciendo a 155 mil millones de pesos en 1991, 168 mil millones de pesos en 1992 y llegando, finalmente, a 187 mil millones de pesos en 1993. Este aumento de 41% más que duplica el aumento de un 20% en las otras funciones generales, pero es inferior al alza de un 50% de las funciones sociales, y sólo es levemente superior al incremento del gasto total del Tesoro Público para el período, que fue de un 36%.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

7. POLITICAS Y ACCIONES

El procedimiento judicial y la administración de justicia

Un aspecto muy importante que incide en la criminalidad es la apreciación que tiene el delincuente de la probabilidad de ser condenado en el evento de ser sorprendido y detenido, o dicho de otra forma, la probabilidad de ser sentenciado a una pena que implique cárcel y pérdida de libertad corporal. A este respecto, existe una clara percepción de que el sistema policial no es muy eficaz y que el proceso judicial actúa en forma lenta, pudiendo ser burlado sin muchas dificultades. Además, los delincuentes habituales logran soslayar el sistema, aprovechando a cabalidad las deficiencias que hay en la administración de justicia.

Las investigaciones judiciales que buscan determinar responsabilidades y sancionar a los culpables se quedan atoradas por largos períodos en las diferentes instancias procesales de los tribunales, sin que se haya puesto en operaciones un mecanismo que permita desempantanar el sistema. Muchas veces, procesos que son altamente complejos y delicados son llevados en una alta proporción por personal auxiliar de los tribunales (actuarios), quienes, obviamente, no están plenamente capacitados para ello, pero los jueces titulares están usualmente recargados de procesos. Hay que recordar que de acuerdo al ordenamiento vigente, el juez debe realizar la investigación sin contar con medios propios, para lo cual debe apoyarse en los servicios policiales y además debe fallar cada uno de los procesos, los que, como se señaló, usualmente son llevados por los actuarios de los tribunales.

Un estudio recientemente realizado a base de más de 30.000 expedientes de causas criminales con sentencia ejecutoriada determinó que la duración media del proceso era de 573 días, esto es un año y siete meses, con una desviación estándar de 412 días. La duración mínima de los procesos en la muestra era de 71 días y la máxima de 2.775. Estos plazos hacen perder toda vinculación entre los hechos y sus consecuencias, ya que el castigo o sentencia aparece como un hecho totalmente extemporáneo.

No cabe duda de que los procedimientos del sistema judicial deben ser mucho más expeditos y llegar en forma más rápida y eficiente a las instancias finales, lo que es muy difícil de lograr con la normativa existente. Esta mayor velocidad en el proceso judicial no significa en absoluto que se puedan aumentar las posibilidades de error en los fallos.

No hay una conclusión definitiva sobre los factores que determinan esta falta de agilidad, pero es posible atribuir parte de ésta a la no observación de los plazos establecidos en los códigos, a una ausencia de mecanismos modernos y efectivos de contraloría de los procesos en desarrollo, a la falta de medios materiales y recursos humanos en los tribunales de justicia y a la casi inexistencia de tecnología de apoyo. Así por ejemplo, la justicia del crimen funciona prácticamente sin equipamiento computacional, sin usar bases de

datos ni procesadores de textos en sus investigaciones y sin estar integrada a redes de comunicaciones.

Debe haber una modernización en los sistemas de apoyo, utilizando cabalmente las ventajas que ofrece la tecnología de la información para estos efectos. Los sistemas y equipos que hay disponibles, y las avances que se esperan para los próximos años pueden representar cambios de magnitudes en los niveles de eficacia de los procedimientos judiciales. Estamos refiriéndonos al acceso a bases de datos remotas, registros computarizados, redes locales y remotas y otras de esta naturaleza, que, por lo demás, son de uso habitual en cualquier empresa medianamente moderna que pretende competir con algún grado de ventaja. Las inversiones que requieren estos proyectos deben en todo caso ser evaluadas rigurosamente y priorizadas a base de criterios técnicos.

El proceso de estudio y de modernización de los códigos básicos del sistema judicial, que se ha iniciado con bastante éxito en los aspectos procesales, debe terminar pronto con la correspondiente legislación y reglamentación, ampliándose a las otras áreas jurídicas y debe ir, además, acompañado del plan de modernización tecnológica antes señalado.

Los procedimientos arbitrales y la gratuidad del sistema

Un concepto que puede ser revisado en profundidad dice relación con la gratuidad absoluta de todos los procedimientos judiciales, especialmente en los procesos civiles. Si bien ello apunta a asegurar el acceso irrestricto a la justicia de cualquier persona, la situación extrema es innecesaria y además ineficiente, ya que lleva a sobrecargar a los tribunales con demandas y querrelas que muchas veces no interesan ni a los propios afectados.

Debe permitirse una acción amplia y expedita de procedimientos arbitrales para dirimir determinados conflictos civiles entre privados —especialmente en materias comerciales— y en todos aquellos casos en que las partes pueden afrontar los gastos del proceso. Es perfectamente posible diseñar un sistema de cargos para limitar la presentación de demandas en forma ilimitada, sin afectar el principio básico de acceso.

Una acción mucho más amplia de estos tribunales arbitrales permitiría redestinar una parte significativa de los recursos materiales y humanos que hoy se utilizan en estas causas a otras que no poseen los recursos necesarios para hacer valer sus derechos, o bien requieren de mayor efectividad y rapidez como los procedimientos criminales.

La coordinación de la acción policial

En la ciudadanía existe una clara sensación de que los dos cuerpos policiales que operan a nivel nacional, Carabineros e Investigaciones, lo hacen

en forma absolutamente descoordinada y actuando muchas veces de un modo antagonico y confrontacional, lo que se ha visto reflejado en situaciones, físicas y verbales, ocurridas entre el personal de ambas instituciones al toparse en determinados procedimientos policiales.

Actualmente, por las disposiciones legales existentes hay una superposición de funciones y de áreas de responsabilidad, lo que facilita la generación de conflictos, lo que muchas veces es utilizado para otros fines. Esta descoordinación y duplicidad producen un gasto ineficiente de los recursos de la sociedad e incluso, en algunas oportunidades, podrían llegar a inducir a errores en los fallos judiciales, lo que sería algo realmente grave, generando un estado que debe ser rectificado en el más breve plazo.

Se han planteado diferentes formas de solucionar esta situación, las que han sido criticadas con mucho énfasis por los diferentes protagonistas. Ellas van desde la creación de instancias meramente coordinadoras, hasta la integración de ambas policías en un solo cuerpo, con un mando unificado.

No disponemos de elementos suficientes para dar una recomendación al respecto, ya que éste es un tema complejo, pero que constituye un aspecto que debe ser objeto de una discusión amplia y desinteresada, con el claro propósito de llegar próximamente a la implementación de un esquema diferente. Sin embargo, en esta reasignación de funciones podrían considerarse las responsabilidades respecto de situaciones como la vagancia, el control de los estacionamientos, de la contaminación vehicular, el cuidado de los eventos deportivos y culturales, la protección a personalidades y servicios diplomáticos y otros, para centrar la acciones de las fuerzas policiales en otras de mayor complejidad y exigencia técnica y profesional.

Esta complementación debe darse además con otras reparticiones públicas, que tienen limitaciones legales o de política interna para entregar su información. Así, por lo menos hasta hace muy poco tiempo, la Policía de Investigaciones no tenía acceso a la base de datos del Servicio de Identificación y Registro Civil, dependiente del Ministerio de Justicia, y sólo contaba con la base de datos del Servicio Electoral.

Los servicios de vigilancia complementarios

La evidencia conocida permite apreciar la eficacia de los sistemas de vigilancia privada que hay en determinados barrios, de distintas características socioeconómicas, y de los servicios de vigilancia que han desarrollado algunas municipalidades, los que se llevan a cabo conjuntamente con personal de Carabineros.

En cierta forma, este sistema permite a las personas y empresas decidir cuánta protección requieren y de qué calidad; siendo una forma muy efectiva de sustituir los servicios policiales de protección preventiva que debe proporcionar el Estado, y que en la práctica no pueden darse en forma adecuada

por la baja densidad policial que existe y la extensión de las principales ciudades. Hay que considerar que la primera barrera para frenar al delincuente, en la mayoría de los casos, la ponen las propias personas y empresas, incrementando las dificultades y, por lo tanto, los costos a los potenciales hechores.

Sería conveniente desarrollar un sistema efectivo de incentivos para que los barrios y las poblaciones puedan hacer los aportes necesarios para financiar estos servicios, en el entendido que con ellos se está produciendo un ahorro de recursos al Fisco, por lo cual una parte de estos gastos podría ser deducida de los impuestos que pagan personas y empresas. Habría que tener cuidado de incluir en el esquema anterior a una parte muy importante de la población y de los vecinos, las personas naturales que tributan con sueldo único y que no hacen la declaración anual de impuesto, ya que usualmente quedan al margen de estos beneficios.

El sistema carcelario

Como se señaló, una de las situaciones más conflictivas que debe ser abordada en forma profunda e integral es la del sistema carcelario y la población penal. La alta tasa de reincidencia delictual que existe en nuestro país es causada por la realidad del sistema penal, caracterizada por una absoluta falta de medios, un grave atraso tecnológico y una aguda limitación de posibilidades. Una parte importante de las deficiencias que se pueden advertir podrían ser corregidas con mayor facilidad si se implementaran sistemas carcelarios en los cuales el sector privado tuviera una participación importante, lo que se ha experimentado con éxito en varios países. Para ello, en una primera etapa se podrían seleccionar poblaciones penales de baja peligrosidad y con altas posibilidades de rehabilitación, para luego en forma paulatina ir incorporando otras tipologías delictivas.

El sistema carcelario necesita una evaluación y un rediseño completo para que cumpla con el objetivo básicamente rehabilitador que se le asigna en la teoría y según lo establecen los códigos.

Se debe poner en práctica un sistema de operación que obligue a separar de la población penal maleada a los primerizos en materias delictuales y, especialmente, a los detenidos sin condena. Es necesario aplicar penas o formas de castigo alternativas, que tengan un contenido dignificante y rehabilitador para aquellas personas que se estime no son un peligro para la sociedad y, por lo mismo, no deben entrar en contacto directo con delincuentes. Esto es especialmente importante en los recintos para menores, donde incluso se da la situación absurda de que se mezclan menores delincuentes con otros que son absolutamente inocentes y que han sido ingresados por otras razones como, por ejemplo, los incorporados por abandono de sus padres.

La modernización del sistema carcelario en nuestro país pasa necesariamente por una fuerte privatización, donde se han incorporado elementos de

eficiencia y racionalidad en su administración. Es imposible pensar en una solución sin considerar un sistema absolutamente nuevo de administración, donde los incentivos al cumplimiento de los objetivos tengan una incidencia importante en las instituciones involucradas. Se puede privatizar sin mayores problemas una serie de servicios y actividades que son parte muy importante de su operación: alimentación, lavandería, capacitación, talleres y otros. Los servicios de seguridad y vigilancia podrían, en una primera etapa, mantenerse bajo el sistema actual, mientras se acumule una mayor experiencia al respecto. Sin duda que los argumentos que se esgrimían hace algunos años para no privatizar una serie de actividades, hoy privatizadas y funcionando eficientemente, son similares a los que se dan hoy día respecto de este tema. Por otra parte, es claro que el Fisco no tiene disponibilidad de recursos para ejecutar las inversiones que se requieren en forma urgente, ni la posibilidad de adaptar tecnologías y sistemas adecuados para el tratamiento y rehabilitación de los delincuentes.

La capacitación en cárceles y el proceso de reinserción social

Se deben diseñar esquemas de capacitación que podrían ser semejantes a los que existen para las empresas en el Sence, los cuales han operado con eficacia. Se debería estimular en forma especial a las empresas para ofrecer actividades y cursos de capacitación y rehabilitación para los reclusos.

Además, es preciso crear fuentes de trabajo que permitan una integración a la vida social para aquellas personas que delinquieron y pasaron con éxito los procesos de readaptación.

Las empresas que ofrezcan programas de reinserción a ex reclusos podrían optar a subsidios especiales, ya que estas actividades tienen un alto beneficio social, al recuperar para la comunidad elementos que en caso contrario pasarían su vida, alternativamente, delinquiendo o en prisión.

Estos programas son complejos de diseñar y requieren del apoyo a las personas y sus familias, por parte de distintos profesionales especializados en el tema.

Desincentivar la exhibición pública de la violencia

La violencia en el medio cultural tiene un impacto sobre la juventud, al producirse una cierta validación social de una cantidad de estas acciones. Las cifras existentes para los EE.UU. sobre la cantidad de acciones violentas, robos, asaltos, hechos de sangre y otros, que ven los jóvenes en la televisión y en las películas de cine o video, son francamente sorprendentes.

La mayoría de las situaciones violentas exhibidas en estos medios no está asociada a connotaciones negativas, sino que por el contrario, sus protago-

nistas directos son los héroes, constituyéndose en ejemplos válidos para los jóvenes y niños de los grandes centros poblacionales. Es perfectamente conocido el tema de la violencia extrema en algunas películas o series de caracteres animados para niños que se exhiben en la televisión chilena. Es evidente que una sociedad como la nuestra no puede cambiar la tendencia mundial de la temática dominante en los programas de televisión, del cine, ni del contenido de los medios de prensa escrita. Por lo mismo, debe haber una acción normativa y rectora, capaz de encauzar este tipo de situaciones. No son comparables las acciones que se toman al limitar la exhibición de temas o escenas conteniendo sexo, con las relativas a la violencia y las drogas.

Las externalidades de provocar los hechos violentos que se muestran a los jóvenes podrían generar un sistema de pago, que serviría para financiar estos proyectos educativos. Así un programa o una publicación fuerte, con escenas de asaltos y muertes, sin ser objeto de censura previa, debe pagar por los «daños» que produce a la sociedad. Para ello se podría utilizar un sistema de autocalificación de los programas, que podría ser controlado adecuadamente con los mecanismos existentes en el Consejo Nacional de Televisión.

Este desincentivo a exhibir violencia, que en una primera apreciación puede parecer extraño, en el fondo no es muy diferente a otros impuestos que han logrado un grado de aceptación razonable por parte de la población, como por ejemplo el que afecta la contaminación y saturación de calles.

Problema de jurisdicción: Giro doloso de cheques y Ley de Alcoholes

Hay una cantidad de ajustes jurisdiccionales que de ser adoptados permitirían racionalizar las actividades y agilizar en forma significativa los tribunales que ven las causas criminales, trasladando a otras instancias aquellas que son de una naturaleza no criminal.

Un porcentaje significativo de las causas vistas en los tribunales del crimen se relacionan a delitos por la Ley de Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques, los que en una cierta proporción terminan con pena de prisión o al menos con tiempo de reclusión, mientras no consignan un porcentaje de los montos de los cheques impagos. Esto significa que se destinan recursos del Poder Judicial (causas) y del Ministerio de Justicia (cárceles) a una materia que, en el fondo, corresponde a un asunto netamente comercial entre particulares.

En cierta forma, la solidez del cheque como medio de pago comercial está recibiendo un fuerte subsidio que lo paga toda la sociedad, lo que obliga a distraer parte de los recursos que podrían ser utilizados en el problema central de la seguridad y criminalidad.

Hay otros delitos, como los relacionados con la Ley de Alcoholes, que también insumen una cantidad significativa de recursos policiales y judiciales, y que deberían ser visto en otros tribunales, como por ejemplo los Juzgados de Policía Local.

Algo similar ocurre con los Juzgados de Menores, donde concurren causas netamente pecuniarias o civiles con otras de delincuencia y criminalidad en menores, las que deberían tener alta prioridad y que, por el contrario, debido a la congestión que existe reciben una atención muy marginal.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las denuncias por crímenes y delitos simples que recibió Carabineros en 1980 fueron 63.071, las que aumentaron a 100.423 en 1991; las denuncias por robos aumentaron de 31.679 a 74.182 en 1991; sin embargo, las denuncias por delitos de lesiones disminuyeron de 42.689 a 41.212 en el mismo período. En las series se puede apreciar que hay un incremento diferente en los distintos tipos de delitos y crímenes, observándose por una parte un aumento importante en los robos y asaltos, y, por otra, una estabilización los delitos y denuncias por lesiones, hechos de sangre y simples faltas. Sin embargo, hay que ser cauto al analizar estas cifras ya que ellas se refieren a las denuncias reportadas por los afectados, y no hay información respecto de la proporción de hechos no denunciados por la población, lo que posiblemente ha variado en el tiempo y para los diferentes tipos de delitos, especialmente debido a las complicaciones, pérdidas de tiempo y escasos resultados que lleva consigo el hecho de denunciar al sistema policial y judicial el haber sido víctima de un delito. Esta masa de hechos no informados puede ser de un monto similar a los efectivamente denunciados y podría tender a crecer en la medida que las personas valoren más su tiempo.

El aumento en los robos y asaltos ha hecho que las familias y empresas tomen medidas directas, privatizando una serie de aspectos relacionados con la seguridad, con resultados positivos. Es normal encontrar en barrios, en comunas de muy distinta estratificación social, servicios de vigilantes o rondines, diurnos y nocturnos. Además, se ofrecen sistemas de vigilancia electrónica que operan conectadas a centrales altamente sofisticadas, con medios de movilización que les permiten llegar rápidamente a los lugares amagados y dar simultáneamente aviso a los servicios policiales. La efectividad de estas soluciones, complementadas con instalaciones anti-asaltos, se han podido apreciar por ejemplo en el sector bancario, donde en un plazo relativamente breve se ha logrado una significativa reducción de los asaltos, llegando prácticamente a su eliminación en aquellas instituciones que han adoptado procedimientos y tecnologías adecuados.

Incluso, se da el caso de organizaciones intermedias, como algunas municipalidades, que han decidido intervenir directamente en esta área, constituyendo servicios de vigilancia, los que actúan, por ahora, preferentemente en la prevención de robos y asaltos. En una política que no se ha generalizado más por el cuestionamiento que ha encontrado en Carabineros, institución que, posiblemente, la ve como el germen para la creación de cuerpos de policías

municipales. Sin embargo, este tipo de soluciones, por la naturaleza local de su generación, dependencia y administración, puede perfectamente ser un mecanismo que llegue a proporcionar la seguridad adicional que requieren las familias y empresas. En ellas, se puede complementar muy bien la acción de los organismos públicos de seguridad, con la de los organismos privados y mixtos.

Las principales recomendaciones de políticas y acciones son:

- Modernización del sistema judicial y la agilización de sus procedimientos para incrementar su eficacia y darles rapidez;
- Creación de un sistema policial integrado y coordinado, que asegure un trabajo eficiente en el control de la criminalidad;
- Modernización y reestructuración a fondo del sistema carcelario.
- Desarrollo de instancias efectivas de capacitación en las cárceles y esquemas de reinserción social a estas personas, una vez que hayan cumplido sus condenas;
- Diseño e implementación de un sistema de información y comunicación social que dé a los delincuentes potenciales los costos de sus acciones y las probabilidades (altas) de ser condenados;
- Estudio de un sistema que incremente los costos a los que exhiben materiales con situaciones de violencia en los medios de comunicación social, como contrapartida a las externalidades que le genera a la sociedad.
- Reevaluación de la concepción de determinadas acciones como delitos (crímenes): el caso del giro doloso de cheques y otros.
- Análisis de la severidad de las penas, en consideración al objetivo de rehabilitación que buscan.
- Implementación de penas y castigos con un alto contenido rehabilitador, los que los jueces podrían aplicar alternativamente a la de prisión, de acuerdo al mérito de los casos.
- Evaluación y reasignación de la jurisdicción de ciertos tribunales respecto de determinados delitos, como giro doloso de cheques, infracciones a la Ley de Alcoholes, vagancia, alimentos y otros.

ANEXO

UN MODELO ECONOMICO DEL CRIMEN

La acciones de las personas en general y en particular de los delinquentes se pueden formalizar con modelos matemáticos, lo que es útil para comprender mejor las relaciones que existen entre los diferentes factores y las motivaciones perfectamente racionales que ellos tienen.

Para cualquier persona, la utilidad total esperada proveniente de sus actividades (legales e ilegales) dependerá del tiempo que dedique a cada una de ellas y a la utilidad esperada que estas puedan generar. Esta relación se puede escribir como:

$$E(U_{\text{tot}}) = (1 - \psi) E(U_{\text{ileg}}) + \psi E(U_{\text{leg}})$$

donde:

ψ Tiempo dedicado a actividades legales

U_{leg} Utilidad esperada de actividades legales

U_{ileg} Utilidad esperada de actividades ilegales

A su vez la utilidad de las actividades legales es ampliamente conocida por los economistas; la utilidad de las actividades ilegales dependerá de la probabilidad de detención, sentencia y condena y de la utilidad esperada de actividades legales e ilegales.

Ello se puede escribir como

$$E(U_{\text{ileg}}) = (1 - \phi) U_{\text{ileg}}(g_w + g_c) + \phi U_{\text{ileg}}(g_w + g_c - p)$$

donde:

ϕ probabilidad de detención, sentencia y condena

U_{leg} utilidad esperada de actividades legales

$U_{\text{ileg}}(g_w + g_c - p)$ utilidad esperada de actividades ilegales en caso que ocurra el evento de ϕ .

$U_{\text{ileg}}(g_w + g_c)$ utilidad esperada de actividades ilegales en caso que no ocurra el evento de ϕ .

Este comportamiento básico de las personas se puede representar en forma más completa en un modelo conceptual del delito, considerando el estado de otras variables como la incidencia de las instituciones sociales y agencias estatales relacionadas al tema: policía, poder judicial, servicios comunitarios, entorno social y otros. El paradigma del delito se puede luego modelar matemáticamente a base de una serie de ecuaciones que representan sus diferentes componentes.

Se postula que el riesgo de captura y condena (ϕ) es clave en la toma de decisión del delincuente, por lo que actuando sobre él se puede estimular o

desincentivar la delincuencia y la criminalidad. Es razonable postular que el riesgo de captura y condena de los delincuentes dependa de factores de tipo social, policial, judicial, y otros.

Es decir

$$\phi = \phi (f_{\text{soc}}, f_{\text{pol}}, f_{\text{jud}}, z)$$

f_{soc} son factores de tipo social

f_{pol} son factores de tipo policial

f_{jud} son factores de tipo judicial

z es un vector con otros factores

La fracción del tiempo que una persona (delincuente potencial) les dedica a las actividades ilegales se puede representar como una función de una serie de factores tales como el riesgo de captura y condena, de los costos y beneficios esperados de estas actividades y otros factores.

Es decir:

$$t_{\text{ileg}} = \phi (\phi, p, g_w, g_c, x)$$

En el modelo hay una función de oferta de actos delictuales que son grados mayores de ofensas a la ley. Se puede postular que serán elementos de esta función el nivel de salarios reales, el grado de escolaridad de la población, el nivel de desempleo, la composición étnica y otros.

Matemáticamente ello se puede representar como

$$Q_d = \phi (\text{sal}, \text{esc}, \text{emp}, z)$$

Referencias bibliográficas

- Becker, G. S., «Crime and Punishment: An Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 78, N° 2 (marzo-abril 1968), pp. 526-536.
- Benson, B. L., y D. W. Rasmussen, «The Relationship Between Illicit Drug Enforcement Policy and Property Crime», *Contemporary Policy Issues*, Vol IX, N° 4, octubre 1991.
- Ciapep, «Propuesta para mejorar la labor de rehabilitación de Gendarmería de Chile», Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1993.
- Dirección de Presupuesto, *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1993*, Santiago 1994.
- Ehrlich, I., «Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation», *Journal of Political Economy*, mayo-junio 1973, pp. 521-565.

Instituto Libertad, «La crisis del sistema carcelario chileno», Documento N° 30, septiembre 1991.

_____, «Delincuencia e inseguridad ciudadana: Proyecciones de la experiencia comparada», 1990.

Labbé, F. J., «Criminalidad y teoría económica», *Economía y Administración*, N° 97, abril 1991.

Mackenzie, R. B. y Tullock, G., *The New World of Economics: Explorations into the human experience*, R. D. Irwin, 1981.

Matus, T. «Cultura y violencia en Chile», *Programa de Postgrado en Ciencias Sociales*, N° 8, 1992, Ilades, Chile, pp. 81.

Mujica, R., «La delincuencia y seguridad en Chile: Un enfoque económico», Proyecto Fondecyt 1991-1993. Instituto de Economía, PUC, 1992.

_____, «Bibliografía básica sobre seguridad pública, delincuencia y criminalidad», Instituto de Economía, PUC, 1993.

National Criminal Justice Thesaurus, Departamento de Justicia del Gobierno de los EE.UU. (CD-ROM).

Agustín Coronel, F. Universidad

Carilica de Chile, MA y Ph. D. en

Enfermería, Universidad de Illinois

Profesora Investigadora, Programa de

Enfermería en Estudios de Salud/

Health Services, Georgetown University.

I. EL DESAFÍO DE LA SALUD

Existe el consenso de que la atención de salud es uno de los grandes problemas que enfrenta actualmente nuestro país. De acuerdo a una encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 1993), el 54% de la población se encuentra insatisfecho respecto de su sistema de salud; sólo el 36% de la población beneficiaria de Fonasa sabe que su plan de salud provisional tiene una cobertura razonable y el 56% de la población bajo el sistema Isapre se siente bien cubierto por su plan. Más allá de las percepciones, para nadie es un misterio que el sector público de salud atraviesa por una serie de problemas de recursos y gestión, los que traducidos a rechazos, colas de espera e insuficiencia de remedios, provocan una insatisfacción creciente en los usuarios del sector público de salud. Por su parte, el sector Isapre es percibido como un sistema que otorga buenos servicios de salud, pero cuyo funcionamiento no es del todo transparente y equitativo, además de no ofrecer una alternativa de solución para los problemas de la población adulto mayor y para los enfermos crónicos.

Este diagnóstico no es nuevo, y a pesar de los considerables esfuerzos que se han realizado para estudiar alternativas de solución, éstas o no han

* Agradecemos los valiosos comentarios recibidos de Salvador Valdés, Mercedes Cifuentes, Aracelis Torche, Juan Pablo Illanes y Felipe Lorenz.

CRISTIAN AEDO I. *

Ingeniero Comercial, P. Universidad Católica de Chile. M.A. y Ph. D. en Economía, Universidad de Minnesota. Profesor e investigador, Programa de Posgrado en Economía Ilados/Georgetown University.

SECTOR SALUD EN CHILE: UN GRAN DESAFÍO

1. EL DESAFÍO DE LA SALUD

Existe el consenso de que la atención de salud es uno de los grandes problemas que enfrenta actualmente nuestro país. De acuerdo a una encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 1993), el 54% de la población se encuentra insatisfecho respecto de su sistema de salud; sólo el 36% de la población beneficiaria de Fonasa sabe que su plan de salud previsional tiene una cobertura razonable y el 56% de la población bajo el sistema Isapre se siente bien cubierto por su plan. Más allá de las percepciones, para nadie es un misterio que el sector público de salud atraviesa por una serie de problemas de recursos y gestión, los que traducidos a rechazos, colas de espera e insuficiencia de remedios, provocan una insatisfacción creciente en los usuarios del sector público de salud. Por su parte, el sector Isapre es percibido como un sistema que otorga buenos servicios de salud, pero cuyo funcionamiento no es del todo transparente y equitativo, además de no ofrecer una alternativa de solución para los problemas de la población adulto mayor y para los enfermos crónicos.

Este diagnóstico no es nuevo, y a pesar de los considerables esfuerzos que se han realizado para estudiar alternativas de solución, éstas o no han

* Agradezco los valiosos comentarios recibidos de Salvador Valdés, Mercedes Cifuentes, Aristides Torche, Juan Pablo Illanes y Felipe Larraín.

llegado o se han limitado a solucionar dificultades específicas, las que se encuentran muy lejos de los verdaderos y estructurales problemas que experimenta el sector salud en Chile.

El siguiente análisis pretende —básicamente— aportar a la discusión de estos problemas, destacando especialmente ciertos aspectos que, desde el punto de vista económico, afectan la estructura del sector. Por lo mismo, este trabajo no pretende dar una solución integral, sino más bien aportar elementos que deben estar presentes en esta discusión.

Algunos de estos elementos provienen de otros proyectos en los cuales el autor ha participado y también de conversaciones con diversos profesionales que tienen una preocupación genuina por la marcha en este sector. Sin embargo, el presente artículo no pretende ser original, sino rescatar y a la vez proponer ideas que puedan promover un debate útil sobre el sector salud en nuestro país.

Como estructura, este trabajo cuenta con una descripción del sector salud; realiza una evaluación de los distintos problemas que lo afectan, y en la última sección se presentan los elementos claves que deben estar presentes en la discusión de soluciones a los problemas del sector salud de Chile.

2. LA SALUD EN CHILE¹

El sistema de salud chileno es mixto y contempla la participación de los sectores público y privado en materia de seguros, financiamiento y entrega de servicios. Por su parte, el sistema de salud público es liderado por el Ministerio de Salud, entidad que diseña las políticas y programas; coordina las entidades del área, y supervisa, evalúa y controla las políticas de salud. La base productiva del sistema de salud público está conformada por 27 Servicios de Salud autónomos, y de ellos depende la infraestructura hospitalaria pública del país, compuesta por 188 hospitales de distinto nivel de complejidad. Estos son los que se encargan de realizar las prestaciones de salud secundaria y terciaria, las cuales incluyen las prestaciones médicas de especialidad, urgencia, odontológicas, exámenes de laboratorio, exámenes de imagenología, intervenciones quirúrgicas, atenciones de parto y días de hospitalización.

La atención de salud primaria está a cargo de los Centros de Atención Primaria, constituida por 329 consultorios y 996 postas. La gran mayoría de estos establecimientos son administrados por las municipalidades y tienen a su cargo la atención de salud desde el recién nacido hasta niños de 14 años, la consulta por morbilidad y el control de salud del adulto y del adolescente, más los controles del embarazo y la planificación familiar.

¹ Esta sección se basa en Aedo y Larrañaga (1993)

En el ámbito financiero, la principal institución del sector público de salud es el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), un servicio descentralizado que se responsabiliza de recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del área.

A su vez, el sistema de salud privado está conformado por compañías aseguradoras de salud (Isapre) y por productores de salud particulares; cuenta —además— con la Superintendencia de Isapre, un organismo público descentralizado que se responsabiliza del registro y la fiscalización de estas instituciones.

Los trabajadores activos y pasivos tienen la obligación de cotizar un 7% (con un tope de 4,2 UF al mes) de sus ingresos al sistema de salud. Este pago puede ser realizado al Fonasa, en donde la persona es beneficiaria del sistema público, o bien puede tener como destino una Isapre, formando parte así del sistema de salud privado. La afiliación a una Isapre requiere de una prima determinada por cada Isapre, la cual puede requerir una contribución superior al 7% del ingreso. En este sentido, cabe destacar que los cotizantes se adscriben voluntariamente al sistema Fonasa o al sistema Isapre, mientras que los indigentes y no cotizantes forman parte del Fonasa, aunque están sujetos a un trato especial.

En el caso de los cotizantes adscritos a Fonasa, ellos pueden elegir entre dos modalidades de atención: la institucional y la 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 donde ellos prefieran, dentro de un portfolio de prestadores privados que se encuentran adscritos a esta modalidad.

La *modalidad institucional* requiere que las personas realicen un copago, el que varía según el nivel de ingreso, quedando exentos quienes perciben un ingreso inferior al nivel mínimo estipulado, es decir, los que se encuentran en los tramos de ingreso A y B de Fonasa. La población restante paga un 25% —si pertenece al tramo de ingreso C— o un 50% —si cae en el tramo D— del valor de las prestaciones fijado de acuerdo a un arancel Fonasa Nivel 1. La atención en los centros de atención primaria no estipula costo alguno para el usuario.

La *modalidad de libre elección* requiere de un copago que va a depender del nivel en el cual se ha inscrito el prestador de salud (Niveles 1, 2 y 3). Los beneficiarios indigentes y no cotizantes del sistema público están excluidos de la modalidad de libre elección.

Por su parte, las personas cotizantes del sistema Isapre acuden a oferentes de salud privados y realizan un copago que va asociado con el tipo de contrato adquirido. En este sentido, el costo para el usuario variará de acuerdo al nivel de la cotización, el número de dependientes y su edad, la cobertura de los beneficios, entre otros.

La salud en Chile, ¿cuánto cuesta?

Del total gastado por el sistema de salud en 1992, el 59,8% correspondió al gasto efectuado por el sector público (Cuadro 1), mientras que al sistema Isapre le correspondió el 40,2% restante. En relación al PGB, estas cifras corresponden a un 2,6 y 1,8%, respectivamente.² En ese mismo año, el 74,2% de la población del país se atendía a través del sistema público de salud, el 20,6% de la población era beneficiaria del sistema Isapre y el 5,3% era beneficiaria de FF.AA. y particulares. Una ecuación simple determina que el gasto por beneficiario del sector público fue de \$ 35.313 para el año 1992, mientras que el gasto por beneficiario del sector Isapre alcanzó a más del doble, con \$ 85.813.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO Y SECTOR ISAPRE AÑO 1992
GASTO TOTAL Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS
(EN \$ DIC. 1992)

	Gasto Total (1) (mills. de \$)	%	% PGB	Benef. (en miles)	%	Gasto/benef. (\$)
Sector Público de Salud	356.109	59,8	2,6	10.084	78,3	35.313
Sector Isapre	239.848	40,2	1,8	2.795	21,7	85.806
TOTAL	595.956	100,0	4,3	12.879 (3)	100,0	46.271

(1) Excluye gasto fiscal en subsidio maternal.

(2) El gasto fiscal en salud, excluido el subsidio maternal, es un 1,2% del PGB.

(3) La población del país corresponde a 13.599. La diferencia entre esta cifra y el total de beneficiarios de los sectores público e Isapre está conformada por beneficiarios de los regímenes de las Fuerzas Armadas y de Orden, y por particulares no adscritos al régimen único de prestaciones de salud.

Fuente: Estadísticas Macroeconómicas del Sistema de Salud Chileno. Superintendencia de Isapre.

El sector público de salud se financia principalmente a través de dos fuentes de ingreso: las cotizaciones de los afiliados al Fonasa —ingreso que representó el 37% del total de ingresos del sector público de salud durante 1992— y el aporte fiscal directo, con el 42%. La tercera fuente de entrada del sistema público es el copago para acceder a la modalidad de Libre Elección y a las prestaciones institucionales, fuente que en 1992 representó solamente el 7% del gasto total del área pública.

Respecto del flujo de recursos, el Fonasa recibe los recursos fiscales y de las familias para traspasarlos a los Servicios de Salud y a los oferentes

² El gasto fiscal en salud (i.e., el gasto público en salud financiado con Aporte Fiscal) correspondió a un 1,2% del PGB para el año 1992.

privados adscritos al sistema de libre elección. Los Servicios de Salud —a su vez— traspasan los fondos a los hospitales públicos, a los centros de atención primaria y a diversos subsidios.

Los hospitales recibían su financiamiento a través de dos ítemes principales: sueldos y salarios, y por la vía de Facturación de Atenciones Prestadas (FAP). Este último ítem es un mecanismo que retribuye los costos de insumos de cada una de las atenciones pagables por el Minsal, contenidas en un arancel emanado por Fonasa. En la actualidad el sistema FAP está siendo reemplazado por uno de financiamiento basado 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 estas actividades.

Se incorpora el uso de pagos relacionados a resultados a través de 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 lo relativo a mecanismos de financiamiento de la Atención Primaria, éstos recibían el total del aporte sectorial —para insumos y salarios— de acuerdo al mecanismo de Facturación por Atención Prestada en Establecimientos Municipales (Fapem), complementando las municipalidades ese aporte con recursos propios. A partir de julio de 1994 se ha procedido a la implementación de un nuevo sistema de asignación de recursos para la atención municipalizada de salud, basado en la aplicación de un pago per cápita por población adscrita.

Este sistema se fundamenta en tres pilares básicos: la determinación del costo de un Plan de Atención de Salud Familiar, la inscripción de la población beneficiaria del sector público y la definición de compromisos de gestión.

En primer lugar, la determinación del monto de recursos necesarios se basa en la definición de una canasta de prestaciones por entregar denominado Plan de Salud Familiar y su valoración. En segundo lugar, el concepto de inscripción tiene el objetivo de implementar un sistema en que los recursos siguen a las personas, lo cual genera —de manera implícita y a través de las decisiones de sus usuarios— una herramienta de control sobre la gestión de los prestadores de Atención Primaria. Finalmente, los compromisos de gestión son necesarios a objeto de velar por la calidad de ésta a nivel comunal (tanto en términos de prestaciones entregadas como de resultados obtenidos).

En relación a las remuneraciones pagadas a los casi 64.000 empleados de los establecimientos hospitalarios, éstas están prefijadas de acuerdo a la Escala Unica de Sueldos por la calidad de empleados públicos que poseen muchos de ellos y por la ley N° 15.076 para el caso del personal médico.

Ahora bien, el número de empleados de los establecimientos hospitalarios está fijado por el Ministerio de Hacienda para fines de control del gasto público.

Por otra parte, las Isapres recibieron en 1992 el equivalente al 79% de sus ingresos totales en salud en la forma de cotizaciones legales, adicional voluntaria, aporte de empleadores, un 14,6% en forma de copago y un 7% como aporte fiscal (subsidio 2% y subsidio maternal). Parte del total de estos recursos son utilizados por las Isapres para financiar sus gastos de administración, monto que alcanzó —ese año— a los \$ 41.951 millones o sea 18,6% de los Gastos de Explotación del subsistema Isapre.

¿A quiénes llega la salud en Chile?

De acuerdo a cifras de 1990, el sector público cubría la salud del 69% de la población total (Cuadro 2). Dicho porcentaje supera el 80% para las familias pobres, pertenecientes a los dos quintiles de ingresos más bajos. Por su parte, el sistema Isapre abarcaba un 15% de la población, con una marcada concentración en el quintil de ingresos superior. El grupo «particulares» —alrededor del 12% de la población— representa a quienes se declaran fuera del sistema previsional de salud. Sin embargo, parte de este grupo debe ser asociado al sistema público ya que, en caso de necesidad o urgencia, terminan asistiendo a establecimientos públicos.

CUADRO 2

COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SALUD POR ESTRATO DE INGRESO 1990

(En porcentaje)

Quintil Ingreso	Sistema público	Isapre	Particulares	Otros	Total
1	84,5	2,5	10,3	2,6	100,0
2	80,5	5,4	11,1	3,0	100,0
3	71,3	11,1	13,7	3,9	100,0
4	58,6	22,3	13,4	5,7	100,0
5	37,2	44,0	12,7	6,1	100,0
Total (1) (8746)	68,7 (1.922)	15,1 (1.543)	12,1 (515)	4,1 (12.909)	100,0

Nota: (1) Entre paréntesis se indica la población total (en miles).

Fuente: Mideplan (1992), «Los sistemas previsionales de salud».

Si a estas cifras de cobertura se suma el hecho de que el gasto por beneficiario en el sistema público asciende al 41,2% del gasto per cápita del sistema de Isapre (véase Cuadro 1) se observa la segmentación existente en el

sistema de salud. Así, mientras el sector público atiende preferentemente a personas de ingresos medios y bajos, el sector Isapre se orienta al segmento de ingresos altos. Las diferencias en el gasto por beneficiario sugieren, además, que los servicios prestados corresponden lógicamente a calidades muy distintas en las prestaciones.

Finalmente, respecto de las prestaciones de salud otorgadas en el año 1990 (Cuadro 3) se observan —para el total del sistema de salud— 2,86 consultas anuales por persona, 0,98 exámenes por consulta médica y 110 egresos hospitalarios por cada mil beneficiarios al año. Sólo se observan diferencias importantes entre el sector Fonasa y el sector Isapre en el número de consultas por beneficiario, lo cual puede reflejar un problema de acceso a los servicios y en los días-camas, lo que puede evidenciar un problema de eficiencia hospitalaria. Dentro del sistema Isapre, las instituciones cerradas presentan mayores prestaciones por beneficiario.

CUADRO 3
PRINCIPALES PRESTACIONES OTORGADAS EN DISTINTOS SISTEMAS DE SALUD
AÑO 1990
NUMERO DE PRESTACIONES POR BENEFICIARIO

Prestaciones	Ley 18.469	Sistema Isapre		Subtotal	Total Sistema Salud
		Abiertas	Cerradas		
Consultas	2,72	3,46	4,51	3,57	2,86
Exámenes	2,70	3,04	5,23	3,27	2,80
Intervenciones quirúrgicas	0,11	0,08	0,10	0,08	0,11
Partos	0,03	0,03	0,05	0,03	0,03
Días-cama	0,92	0,31	0,81	0,36	0,83
Total prestación					
Exámenes/Consultas	0,99	0,88	1,20	0,92	0,98

Fuente: Estadísticas Macroeconómicas del Sistema de Salud Chileno. Superintendencia de Isapres.

3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

Cualquier evaluación del sector salud en Chile debe reconocer el hecho de que el país presenta excelentes resultados según los indicadores clásicamente utilizados. Los niveles de mortalidad infantil y esperanza de vida en Chile corresponden a los de países desarrollados. Lo anterior permite señalar que el sistema de salud chileno ha mostrado una alta efectividad, la cual deriva de 1) una política apropiada de focalización que enfatiza especialmente la

salud preventiva; 2) los equipos humanos de buen nivel técnico; 3) la adecuada salud ambiental, y 4) el nivel educacional existente en el país.

La población de ingresos altos y medios-altos adscrita al sistema privado cuenta con acceso a tecnología moderna, cómoda hotelería y atención expedita. Por el contrario, la mayor parte de la población que accede al sector público enfrenta una situación de deteriorada infraestructura, rechazos en la atención, largas colas de espera, insuficiencias de farmacia y un trato, en general, inadecuado. Las deficiencias del sistema público, y en particular las derivadas del deterioro de la infraestructura hospitalaria, la obsolescencia de los equipos y las bajas remuneraciones del personal, se originan en parte³ en la importante caída que sufrió el aporte fiscal al sector salud en la década de los '80.⁴

Es importante mencionar a este respecto que, a partir del año 1990, se produjo un aumento relevante en el gasto público en salud en términos reales. Sin embargo, este incremento de los recursos no ha mejorado la calidad de la atención ni ha hecho disminuir el grado de insatisfacción en la atención recibida por sus usuarios. Si bien el grave problema de deterioro de los hospitales que existía en el año 1990 requería de un volumen importante de recursos para su solución, estos nuevos recursos no incentivaron una mayor productividad y una mejor calidad de la atención, ya que no se solucionaron los graves problemas de ineficiencia en la administración de estos recursos.

A continuación se presenta una descripción y análisis de los principales problemas de que, a juicio del autor, adolece el sector salud en Chile.

Las carencias en el mercado de seguros de salud

Actualmente, en el mercado de los aseguradores de salud coexiste un sistema redistributivo Fonasa⁵ y un sistema Isapre, conformado por instituciones con fines de lucro y otras sin fines de lucro.

El esquema redistributivo de Fonasa radica en cobrar una prima creciente según ingreso (7% del ingreso imponible) y otorgar bonificaciones en la atención institucional, las cuales varían inversamente con el nivel de ingreso. Este esquema, a parte de desincentivar la declaración de rentas reales, hace que las personas de mayores ingresos o de menores gastos en salud dentro del

³ Otras razones pueden ser la caída del salario real y alto desempleo experimentado en la década.

⁴ El gasto fiscal en salud como porcentaje del PGB tuvo una tendencia decreciente en la década, partiendo con 1,43% en 1980 hasta alcanzar sólo 0,77% en 1989. Hacia 1992, la situación se ha revertido alcanzando 1,2% del PGB. Es importante mencionar que esta caída se compensa, en parte, con el aumento en la cotización del 4 al 7% de comienzos de los '80.

⁵ Fonasa debe ser considerado como una aseguradora que ofrece, a opción de los individuos y de manera no excluyente, modalidades de atención cerrada (institucional) y abierta (libre elección).

sistema público, aporten financieramente al cuidado de salud de los «menos afortunados».⁶ Se considera que esta ayuda tiene la característica de ser «implícita» al sistema, más que «explícita», en el sentido de que quienes financian de manera cruzada la atención de salud de otros no perciben esta situación, lo cual introduce un serio cuestionamiento sobre la justicia de este sistema.

Por otra parte, la mayoría de las Isapre abiertas presentan programas de salud cuya calidad —en términos de cobertura, menores copagos y mayores montos límites a los gastos— aumenta en función directa con el monto de la prima. Así, este es un sistema que se basa en una racionalidad individual en vez de una racionalidad redistributiva: quien más paga más obtiene.

Esto introduce algunos problemas: En primer lugar, el Fonasa utiliza su estructura de precios y beneficios para realizar una redistribución de ingresos a través del sector salud. Esto origina una serie de preguntas: ¿es ésta una manera eficiente de lograr dicha redistribución de ingresos? ¿es justo usar este mecanismo de redistribución cuando las personas más acomodadas —generalmente— no están en este sector y por lo tanto están libres de este mecanismo de redistribución?

Esas interrogantes resultan ser esenciales, pues se estima que ésta no es una manera eficiente de lograr una redistribución de ingresos. Prueba de ello es la importante migración de beneficiarios observada del Fonasa hacia el sector Isapre, migración que se concentra entre los más acomodados dentro del Fonasa (tramo de ingresos D).^{7 8} Esta permanente migración genera además un problema financiero al sector público, el que se resuelve con un mayor aporte fiscal al sector, cuyo crecimiento está obviamente limitado en el tiempo. Así, la constante migración de los usuarios más acomodados de Fonasa a las Isapre cuestiona la estabilidad y viabilidad financiera que tiene en el largo plazo un esquema de Fonasa redistributivo.

En el caso de un mercado de salud, en el cual coexisten una lógica redistributiva (Fonasa) y una racionalidad individual (Isapre), es deseable limitar al sistema tributario la recaudación de recursos para fines redistributivos; en caso contrario, se tiende a provocar distorsiones innecesarias en la asignación de los recursos al interior del sector salud. El problema no está en la redistribución *per se*, sino en realizar una redistribución en presencia de un mercado con instituciones que poseen objetivos distintos.⁹

⁶ «Menos afortunados», tanto en términos de ingresos como de peor salud.

⁷ El traslado de personas de altos ingresos desde el sistema público al sistema privado ha contribuido al desfinanciamiento del primero, motivando medidas compensatorias como el incremento en la tasa de cotización desde 4% a comienzo de los '80 hasta el actual 7%.

⁸ Una explicación adicional para esta migración es que las Isapre han aumentado sus beneficios mientras el Fonasa no lo ha hecho.

⁹ Posteriormente, se propone un agrupamiento de riesgos a través de un mayor énfasis en seguros colectivos, los cuales si son homogéneos introducen redistribución. La diferencia es que esto se propone en conjunto con la eliminación de las fuentes de distorsiones en el mercado de seguros de salud.

Un segundo elemento por considerar es que el sector Fonasa no rechaza a los individuos de mayor riesgo: la población adulto mayor o enfermos crónicos. Es así como el sector Fonasa aparece como un asegurador implícito de riesgos catastróficos y crónicos, mientras el sector Isapre sólo cubre un subconjunto de los riesgos de salud. De este modo, el sistema Isapre pareciera no viable sin un Fonasa que actúe como asegurador último de este tipo de riesgos límites.

Se estima que este rol de Fonasa, si es deseado por la sociedad, debiera ser reconocido explícitamente y por lo tanto compensado por el rol social que está cumpliendo.

Es importante recalcar que muchas de las críticas que recibe el sector Isapre se deben a las distorsiones que introduce Fonasa en el mercado de seguros de salud. En otras palabras, no es que el sistema Isapre sea deficiente en sí mismo, sino que parece serlo frente a un sistema redistributivo que actúa como asegurador último de riesgos catastróficos y crónicos. Por lo mismo, se considera fundamental para la viabilidad en el largo plazo del sistema Isapre eliminar estas distorsiones introducidas por Fonasa.

Finalmente, es necesario cuestionarse si se desea tener un mercado de seguros de salud en el cual coexistan instituciones con objetivos diferentes (Fonasa e Isapre).

Incrementos de costos

Existen varios factores que podrían tener un impacto importante sobre los costos de operación, tanto en el sector público como el de Isapre. Se encuentran, entre ellos, los avances tecnológicos en medicina que será necesario incorporar para mejorar la calidad de la atención de salud de la población, como también, el envejecimiento paulatino de la población beneficiaria debido al cambio demográfico antes mencionado.¹⁰ Otros elementos que conducen hacia un incremento en los costos son: 1) el aumento de la cobertura de los seguros de salud (Fonasa e Isapre) en la población, los que presentan un elemento de financiamiento compartido entre los individuos y las aseguradoras de salud, provocando un aumento en la demanda por prestaciones de salud, y 2) la baja utilización del financiamiento compartido del costo de las prestaciones entre las aseguradoras y los prestadores de salud, debido a la utilización de mecanismos de pagos por atenciones prestadas.

Finalmente, dada la asimetría de información existente entre las aseguradoras y los individuos, es probable que las Isapre utilicen como estrategias de mercado el financiamiento de procedimientos médicos de frontera de bajo

¹⁰ Este último problema afecta en mayor medida al sector público de salud debido al alto porcentaje de la población adulto mayor que es beneficiaria de Fonasa.

costo-efectividad. El mayor costo de estas prestaciones no sería traspasado completamente al consumidor en el corto plazo, debido a la competencia entre las Isapre y debido a la alta rentabilidad relevante para el inversionista observada en este sistema (Cuadro 4). En otras palabras, estas altas utilidades pueden estar frenando la realización del incremento de costos, que ya se ha observado en otros países, y que es necesario considerar para analizar la estabilidad de largo plazo del sector.

CUADRO 4

INDICADORES DE RENTABILIDAD SECTOR ISAPRE Y OTROS SECTORES
DICIEMBRE DE 1992

	Util.Neta/Cap.y Res.	Util.Neta/Ventas	Util.Neta/Act.Total
Sector Isapre			
Abiertas	47,0	4,7	12,0
Cerradas	(2,0)	(0,4)	(0,6)
Total Sistema	37,0	4,1	9,6
Sector Productivo			
Agropecuarias y Mineras	0,5	1,2	0,4
Industriales	13,6	24,3	8,6
Servicios Varios	14,6	29,7	9,3
Total General	13,6	26,7	8,7

Nota: La información sectorial corresponde a sociedades anónimas transadas en la Bolsa de Comercio de Santiago.

Fuente: Elaboración propia a base de información proveniente de Boletín Estadístico del Sistema Isapre y Bolsa de Comercio de Santiago/Reseña 1992.

Opciones individuales y colectivas

El sistema Isapre fue concebido como un sistema de seguros individuales de salud. Esto, basado en el respeto que exigen la diversidad de preferencias que tienen los individuos y de permitir que sean ellos quienes elijan tanto a los proveedores de salud como 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) como a través de la opción de la Isapre cerrada (los trabajadores y empleador acuerdan formar una Isapre propia).

Se estima que la opción colectiva es más eficiente que la individual, por cuanto esta última tiene los siguientes defectos:

1) Es una opción que requiere que cada cotizante maneje una cantidad completa —y compleja— de información sobre los diversos planes, con sus respectivos aranceles, beneficios, copagos y topes, que ofrecen tanto la Isapre en la que está afiliado como las otras que él considera como alternativas factibles. A la vez, requiere de un conocimiento sobre la efectividad de las prestaciones incluidas en sus respectivos planes. Esto genera un costo privado y social importante al no utilizarse economías de escala en la adquisición y manejo de la información.¹¹ Estas economías de escala se logran a través de planes colectivos que delegan las decisiones de comparación, actualización y compra de seguros de salud en expertos —por ejemplo, el gerente de personal—, o a través de agencias especializadas en seleccionar los mejores seguros de salud para los individuos.

2) Este problema se acentúa por lo complicado que resulta el sector para las personas, debido a que existen distintos aranceles de referencia para establecer los beneficios y copagos, la falta de homogeneidad en los distintos beneficios, las distintas exclusiones y carencias, las diferentes cláusulas comprendidas en los contratos, etc.

Bajo esta perspectiva, y para el normal funcionamiento de un sistema competitivo, se hace necesario aumentar, homogenizar y mejorar la información que recibe el cotizante. Es importante destacar que con esta crítica no se busca regular beneficios o fijar precios, sino que se intenta resaltar la importancia que sobre la eficiencia del sector tiene el buscar unidades de referencia comunes, que permitan al consumidor hacer una comparación de distintos planes de salud.

3) Otra clara desventaja es que las personas aparecen sin poder de negociación frente a las Isapre, lo que afecta los precios y beneficios obtenidos, en comparación con aquellos que tienen cuando los contratos son establecidos para grupos.

4) Al negociar de manera individual las Isapre pueden seleccionar los mejores riesgos, desincentivando la afiliación de individuos que presenten un alto riesgo o un gasto de salud previsible, tales como la población adulto mayor o los enfermos crónicos.¹² Nótese que esto no necesariamente se limita a estos individuos, sino que puede ser potencialmente expandido para incluir a

¹¹ Este costo privado es un fuerte incentivo a adoptar la opción colectiva para aprovechar estas economías de escala.

¹² El sistema Isapre no representa una solución para personas con perfil de gasto predecible tal como los enfermos crónicos. Se reconoce que tales personas son de difícil tratamiento bajo un sistema Isapre por cuanto rompen el esquema de un seguro, el que tiene como función proteger contra eventos futuros inciertos. El sistema se protege a través de una discriminación implícita de ellos a través de períodos de espera, carencias y restricciones de cobertura.

aquellos que presenten conductas consideradas «riesgosas», como por ejemplo los fumadores.¹³

5) Finalmente, el gasto de administración y ventas es mayor que el que existiría bajo una lógica colectiva de los planes.¹⁴ Esto se debe a que no se aprovechan las economías de escala que existirían tanto en captar clientes como en el procesamiento de las solicitudes de reembolso, las cuales podrían ser de responsabilidad del grupo que opera en forma colectiva.

Cotización obligatoria

Es razonable suponer que es conveniente que el Estado imponga a los ciudadanos la obligación de ser previsores en materia de salud, a través de una cotización obligatoria o de algún otro mecanismo alternativo. Esta apreciación se basa en las múltiples «externalidades» que los individuos poco previsores imponen sobre el resto de la sociedad.¹⁵

Sin embargo, la cotización obligatoria actual —que asciende al 7% del ingreso imponible, con un tope de cotización de 4,2 UF— conduce a que muchos individuos estén sobreasegurados, incluso respecto del nivel óptimo social que incorpora las externalidades. Este sobreseguro constituye un impuesto para el cotizante, quien hubiera optado racionalmente¹⁶ por gastar menos en salud, ya que cuenta con un menor ingreso disponible para la adquisición de otros bienes y servicios que el que tendría en caso de comprar su nivel óptimo de seguro. Este sobreseguro constituye un subsidio a los aseguradores de salud (Fonasa e Isapre), quienes recolectan de estos individuos una cantidad (prima) superior a las pérdidas esperadas por ellos (siniestros), subsidio que pueden utilizar para financiar el gasto de otros grupos de mayor costo de atención médica o para aumentar las utilidades del sistema. Este sobreseguro constituye, a la vez, un incentivo para una mayor utilización de los servicios de salud por parte de los individuos sobreasegurados, con la consecuente presión sobre los costos del sector.

¹³ Se estima que las Isapre podrían potencialmente comenzar a «seleccionar» a los individuos por su conducta, lo cual se considera conveniente por cuanto genera estímulos a la precaución por parte de ellos.

¹⁴ Los gastos de administración y ventas dentro de los ingresos de operación representaron el 18,3% para el sistema Isapre en el año 1992. Estos porcentajes son 18,5 y 17,4% para las Isapre abiertas y cerradas, respectivamente.

¹⁵ Tal como se indica posteriormente en la sección de proposiciones esta «conveniencia» no se extiende a cualquier tipo de riesgo de salud, como por ejemplo a las consultas médicas, muchas de las cuales son previsibles y no producen externalidades (se internalizan rápidamente).

¹⁶ Es decir, comparando los beneficios y costos de los diferentes niveles de compra de seguro de salud.

Prevención y promoción

Se ha observado en reiteradas oportunidades lo rentable que es invertir en actividades preventivas y promocionales de salud. Sin embargo, se observa que estas actividades o bienes están subfinanciados y/o subprovistos, por cuanto la sociedad o los encargados de proveerlas no perciben los beneficios de estas inversiones o no son capaces de generar los mecanismos de financiamiento adecuados (Ilades, 1993). La observación de un escaso énfasis en actividades de prevención y promoción de salud, especialmente en el sector privado, no ayuda a contener los costos.

Esta situación se debe, en parte, a los problemas de *incertidumbre* que afectan al mercado de la salud. Existen al menos tres fuentes de incertidumbre: 1) *El conocimiento de la probabilidad de enfermarse*: En general las personas desconocen la distribución de probabilidad de contraer una determinada enfermedad o, incluso, los efectos que sobre su salud puedan tener tal o cual hábito de consumo o de comportamiento. Esto hace que muchas veces incrementen la probabilidad de enfermarse a través de hábitos o comportamientos inadecuados o que mantengan un consumo subóptimo de aquellas actividades que les permitirían disminuir sus probabilidades de enfermarse, tales como acciones preventivas; 2) *La calidad del producto o resultado de la prestación*: La eficacia de lo que se ofrece en cualquier prestación de salud es también incierta para el médico que la produce y para el individuo que la recibe, y 3) *La dinámica de las tecnologías de producción*: El avance tecnológico de las actividades vinculadas a la salud va a tener un efecto directo, no sólo en los costos de otorgar una determinada prestación, sino también en la relevancia de prevenirla.

Así, las personas,¹⁷ las aseguradoras o financiadores de los servicios de salud y la sociedad enfrentan una serie de incertidumbres respecto de los beneficios futuros de algunas de las posibles actividades de salud, lo que podría inhibir su disposición a ejecutarlas o financiarlas.

Por otra parte, si no existe claridad entre las aseguradoras respecto de la permanencia de sus afiliados, es racional que ella espere que buena parte de los beneficios de emprender acciones de prevención y promoción de salud redunden en otras aseguradoras, dada la movilidad de afiliados entre las diferentes compañías de seguros de salud. Así, la imposibilidad de apropiarse completamente de estos beneficios hace que racionalmente las Isapre pierdan los incentivos para su financiamiento y provisión. Además, si el sistema Isapre considera a Fonasa como el asegurador último, entonces aparece como racional que éstas no inviertan en la prevención de siniestros que finalmente no cubren.

¹⁷ Un aspecto adicional tiene que ver con el comportamiento de los individuos frente al riesgo. Es probable que dos personas, que enfrentan la misma distribución de probabilidad de enfermarse, tomen decisiones distintas respecto de su consumo de las actividades de salud y/o del nivel de seguro que tomarán para protegerse de la eventualidad de enfermarse. Estas divergencias son el resultado de las diferencias de los individuos respecto de sus preferencias por el riesgo.

Problemas de operación del sector público

Respecto de cómo ha venido operando el sistema público de salud, en primer lugar hay que decir que el sistema de descentralización introducido hace más de una década no ha funcionado de la manera esperada. Los Servicios de Salud siguen en la práctica dependiendo del Ministerio de Salud, aun en aquellos aspectos que se les otorgó autonomía, no alcanzándose los criterios de logro y eficiencia buscados por la reforma de los años 80.

Ahora bien, las insuficiencias del experimento de descentralización de la salud se deben a tres razones principales:

1) Existen rigidices laborales importantes que entran una efectiva descentralización. El personal contratado en servicios de salud y hospitales está adscrito a la modalidad del funcionario público, lo que hace difícil a los administradores de servicios y hospitales efectuar ajustes en la política de salarios y contrataciones de su sector. Así, los administradores de servicios y hospitales ven seriamente limitado el manejo de incentivos económicos para aumentar los niveles de eficiencia y calidad del sector, ni disponen —tampoco— de holgura para realizar los necesarios cambios en el personal. El sector de atención primaria, a cargo de las municipalidades, ha tenido mayor flexibilidad a este respecto debido a que quienes están allí empleados no poseen un trato laboral diferenciado.

2) Los mecanismos de asignación de recursos FAP y Fapem no cumplieron con las funciones deseadas. El mecanismo FAP estaba sujeto a una serie de insuficiencias. Entre ellas:

- Se pagaba de manera retrospectiva contra presentación de resúmenes de actividades efectuadas por los Servicios de Salud. En este mecanismo de pago retrospectivo eran usuales los rezagos en la entrega de los recursos, llegando éstos incluso a los dos meses.
 - En el mecanismo FAP se pagaba de acuerdo a prestaciones, no existiendo incentivos tanto el desarrollo de actividades de prevención y promoción de salud como tampoco para incorporar consideraciones sobre la efectividad terapéutica de éstas.
 - A la vez, en el mecanismo FAP no existía un incentivo para controlar los costos de producir estas prestaciones debido a que se pagaba de acuerdo a prestaciones otorgadas.
 - No se relacionaban las prestaciones con los diagnósticos tratados, dado que la facturación de éstas no requerían de esta información.
- Por su parte, el Fapem había operado en la práctica en forma diferente a la diseñada originalmente: en la realidad el Ministerio de Salud partía determinando un monto anual para ser gastado en los centros de atención primaria municipalizados. Este fondo era asignado a nivel

regional en proporción a la población beneficiaria, y la autoridad regional —intendente— asignaba discrecionalmente el fondo regional entre las diversas municipalidades, las que a su vez lo asignaban entre los establecimientos de atención primaria.

Tal como se ha mencionado, los esquemas de financiamiento FAP y Fapem están siendo reemplazados por un Sistema de Pago Asociado a Diagnóstico (PAD) y a través del esquema de Pago Per Cápita en atención primaria de reciente adopción por parte del sector público de salud.

Ambos mecanismos de pago se consideran un avance fundamental en el desarrollo del sector salud chileno, en el sentido de fomentar la contención de costos y la eficiencia en el uso de los recursos. No obstante, ambos sistemas tienen críticas:

- En primer lugar, en ambos esquemas se requiere un control cercano de la calidad de los servicios entregados, utilizándose en ambos los compromisos de gestión para lograr en parte este objetivo. Sin embargo, surge la inquietud sobre la voluntad política de las autoridades de «penalizar» a los servicios que no cumplan los compromisos adquiridos.
- En segundo lugar, en ambos sistemas el costo marginal de prestar el servicio es internalizado completamente por el prestador a cero riesgo para el pagador (Fonasa).

3) La descentralización se hizo difícil por problemas de gestión e insuficiente nivel de recursos humanos en el sistema de salud público. La administración de servicios y hospitales está fundamentalmente a cargo de personas no expertas en administración de recursos humanos o financieros, lo que ha derivado en problemas de gestión y desarrollo institucional.

Respecto de las «filtraciones» del sistema público, se estima que no existe una adecuada clasificación, fiscalización e identificación de los beneficiarios del sistema.¹⁸ Esto, sumado al hecho de que el sistema requiere de mayores aportes financieros, hace urgente ciertas mejoras a este respecto.

Finalmente, es evidente que la infraestructura del sector público, el uso de insumos y las remuneraciones del personal se encuentran deteriorados. A la vez, el alto grado de centralización que caracteriza al sector, además de la política de recursos humanos previamente mencionada, afectan sin duda la eficiencia en su gestión. Sin embargo, previo a la inyección de nuevos recur-

¹⁸ De acuerdo a cifras entregadas por el Ministro de Salud, Carlos Massad, el sector público gasta más de 15 mil millones de pesos anuales en atenciones realizadas a beneficiarios del sector Isapre.

sos, es necesario introducir cambios en la gestión y organización del sector, que en definitiva aseguren un buen uso de los mismos.

4. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA

En esta sección se presentan propuestas de solución para algunos de los problemas estructurales de que adolece el sistema de salud chileno. No se pretende dar una solución integral a todos los problemas, sino aportar elementos que deben estar presentes en una eventual reforma del sector. En particular, se trata de abordar los siguientes factores: i) efectuar cambios estructurales en la operación de Fonasa; ii) modificar la cotización obligatoria del 7%; iii) dar un mayor énfasis en la opción de planes colectivos de salud; iv) subsidiar a la demanda; v) atacar el problema de la población adulto mayor, enfermos catastróficos y crónicos, y vi) incentivar acciones de información, promoción y prevención en salud.

Es importante destacar que no se intentará proponer soluciones para los múltiples problemas que presenta el sector público de salud, lo cual se debe principalmente a que cualquier estudio serio de las distintas alternativas de solución que éstos requieren exigen el esfuerzo y la visión que difícilmente una sola persona podría disponer.¹⁹

Al discutir posibilidades de reforma es necesario establecer ciertos principios que guiarán el análisis. En primer lugar, es necesario destacar que la salud es un prerrequisito para el goce pleno de la libertad y las oportunidades individuales, y dado que el cuidado de la salud puede hacer una diferencia para alcanzar ese goce pleno, se debe garantizar *un nivel mínimo de cuidado de salud a todos*. Este acceso universal es una manera de asegurar una sociedad sana y productiva, la cual alcance el máximo beneficio social.

En segundo lugar, el sistema de salud chileno debe preservar *el derecho de los individuos a elegir* tanto su asegurador (Fonasa o Isapre), como al prestador de servicios de salud.

¹⁹ El sector público ha realizado, en el período 1990-1994, un importante esfuerzo de estudio de una serie de acciones dirigidas a superar las deficiencias de operación descritas del sistema de salud. Entre estas iniciativas destaca un importante programa de inversión en infraestructura y modernización tecnológica; reformas destinadas a sustituir el sistema FAP por un mecanismo prospectivo de pago por diagnóstico y el Fapem por un mecanismo prospectivo de pago per cápita; un estudio serio y comprensivo de los costos de las distintas prestaciones y diagnósticos; una política de recursos humanos basada en la capacitación, el reajuste de remuneraciones y la profesionalización de cargos administrativos; proposiciones para mejorar eficiencia a través de Compromisos de Gestión entre el nivel central y los Servicios de Salud, los cuales permiten vincular el financiamiento con el rendimiento deseado; estudios para mejorar la recuperación de costos, entre otros. Sin embargo, muchas de estas iniciativas —las que pueden o no ser apropiadas para la realidad de Chile— no se han implementado en la práctica, lo cual representa una crítica a la gestión de las autoridades del sector.

En tercer lugar, la política de financiamiento debe tender a garantizar que *quien se beneficia* de la actividad de salud *sea quien la pague*, es decir, deben ser aquellos individuos que reciben los beneficios (prestaciones y externalidades) quienes provean los recursos necesarios para financiarlos.

En cuarto lugar, el Gobierno tiene la responsabilidad de asignar los recursos al sector, actuando *dentro de los recursos disponibles y con eficiencia*, siendo sus únicos roles el de financiar de modo complementario, y a través de subsidios focalizados, a aquellos individuos que no tienen los medios necesarios para asegurarse un nivel mínimo de consumo y proveer el financiamiento adecuado para aquellas actividades de salud con altas externalidades, tales como actividades de prevención y promoción de salud.

Finalmente, el Estado debe obligar a los individuos a ser *previsores en los riesgos de salud de más difícil comprensión*, entre los que se encuentran las enfermedades catastróficas o crónicas.

Ajustes a la operación de Fonasa

Se debe intentar *eliminar las imperfecciones que el sistema redistributivo Fonasa introduce en el mercado de la salud*, lo cual involucra:

- 1) En primer lugar, Fonasa debe cobrar sus verdaderos gastos de operación, y así reconocer el verdadero costo social de proveer estos servicios.
- 2) En segundo lugar Fonasa, en sus modalidades de atención, debe hacer explícitos sus subsidios. En particular, debe explicitar los subsidios que otorga al grupo de población adulto mayor y a los enfermos crónicos, quienes en su gran mayoría son beneficiarios de Fonasa. Ante la opinión pública aparece que el sistema Isapre no ofrece una solución a este grupo de individuos mientras que sí lo hace el sistema Fonasa, pero esto ocurre debido a que Fonasa no diferencia la cotización ni el copago por condición médica. Sin embargo, alguien paga estos mayores gastos y Fonasa usa implícitamente un mecanismo de subsidios cruzados para financiarlos, a través de fondos provenientes de individuos con un menor perfil de gastos.

Se estima que esta situación debe terminar a objeto de no afectar la percepción pública del sistema Isapre. La forma de hacerlo es reconocer el mayor gasto que demandan estos individuos y expresar el deseo del Estado de ayudar a este grupo, directa y explícitamente, a través de subsidios focalizados y no mantener la actual situación de subsidios cruzados.²⁰

²⁰ Una desventaja de hacer explícito el subsidio es que muchos otros grupos de individuos se pueden preguntar por qué ellos no son merecedores de subsidios explícitos. A la vez, se generan incentivos para que los grupos gasten recursos para «convencer» a las autoridades de que ellos sí son merecedores de éstos.

- 3) En tercer lugar, sería deseable que Fonasa diferenciara sus cotizaciones y copagos para reflejar el verdadero riesgo —en términos de edad y sexo, y no en términos del estado de salud de la persona— de los distintos individuos y que, a la vez, otorgara beneficios que estuvieran más de acuerdo al aporte que realizan los individuos,²¹ aun cuando esto signifique abandonar su concepción redistributiva. Este cambio pondría término a la paradójica situación de que individuos de ingresos medios y bajos afiliados a Fonasa ayudan a financiar el gasto médico de los menos afortunados a través de sus cotizaciones y copagos que se suman al resto de los impuestos directos e indirectos, mientras que aquellos de mayores ingresos, afiliados al sistema Isapre, sólo lo hacen a través del sistema impositivo.

Modificaciones a la cotización obligatoria

Ya se han mencionado los problemas que introduce la cotización obligatoria del 7% del ingreso imponible. Aquí se presentan dos alternativas de solución y, a la vez, se discute la alternativa contenida en el proyecto de modificación de la ley de Isapre actualmente en trámite legislativo.

Alternativa 1: Reducir la actual cotización obligatoria a un nivel inferior.²²

Esta alternativa presenta las siguientes ventajas en relación a la situación actual:

- i) En primer lugar, reduce el impuesto al trabajo que una parte de la cotización obligatoria representa, y por lo tanto contribuye a disminuir el desempleo en el sector formal de la economía. Esto no tan sólo representa un beneficio inmediato sobre los ingresos familiares, sino que también tiene efectos positivos de largo plazo. Es claro que la menor probabilidad de estar desempleado contribuirá a generar un mayor ahorro en la cuenta de capitalización individual para la vejez, con el consiguiente beneficio de mayores pensiones. Esto último también permite solucionar, en parte, el problema de salud del adulto mayor.
- ii) En segundo lugar, disminuir la obligatoriedad en salud a un menor porcentaje del ingreso disponible hace más probable que el afiliado

²¹ Esto requiere mejorar el arancel y las bonificaciones tanto en la atención cerrada (institucional) como abierta (libre elección).

²² Una alternativa sería disminuir el límite imponible por debajo de las 60 UF actuales. Sin embargo, se prefiere actuar directamente sobre el 7% y no indirectamente a través de rebajas en el límite imponible.

deba aportar directamente recursos, no tan sólo para la compra de su seguro de salud sino que también para solventar sus gastos médicos. Esto permite que las personas valoren los beneficios de salud que reciben y que sean más conscientes y responsables de sus gastos. Lo anterior tiene la gran ventaja de ayudar a la necesaria contención de costos en este sector.

La desventaja que presenta esta alternativa es que no existe una justificación teórica para seguir exigiendo que los individuos destinen un porcentaje definido de sus ingresos a la compra de un seguro de salud.

Alternativa 2: Cambiar la obligatoriedad en salud de una cotización obligatoria a la compra de un Plan Básico.

Una alternativa que resultaría atractiva de implementar es la de obligar a las personas a la compra de *un nivel básico de cuidado de salud*, en vez de la obligatoriedad en destinar un porcentaje definido de sus ingresos a la compra de un seguro de salud. Esto se logra a través de la adopción de un *Paquete Básico de Beneficios*, el cual sería exigible a todos los individuos y tendría un costo fijo mensual independiente del ingreso.

Este Paquete Básico de Beneficios debiera estar incorporado, como mínimo, en cualquier plan ofrecido por las aseguradoras y podría variar según edad, composición, tamaño de la familia y área geográfica de residencia, entre otros. Los individuos tendrían la opción de pactar beneficios complementarios con sus aseguradores, en términos de prestaciones médicas adicionales o mejor hotelería, aunque estos pagos adicionales no serían deducibles de impuestos.

Dentro de este esquema la responsabilidad del Estado —más allá de su ineludible compromiso en actividades de prevención y promoción de salud— estaría limitada a: 1) obligar a los individuos a comprar el Paquete de Beneficios Básico, y 2) a concurrir, en algunos casos, al financiamiento de la brecha que existiría entre el costo mensual del Paquete de Beneficios Básicos y el porcentaje máximo de la remuneración del afiliado que se destinaría a este fin. Nótese que lo anterior es consistente con un esquema de subsidios a la demanda para la compra de un seguro de salud.

Se estima que esta modificación no afectaría a los individuos que quieran gastar en seguros más que lo básico establecido, ya que pueden comprar seguros complementarios tanto del sector privado como público de salud. Además beneficiaría a todos aquellos que se encuentran sobreasegurados en la actualidad. El costo de tal reducción recaería sobre los oferentes de salud —proveedores y aseguradores—, mientras que los cotizantes sólo se pueden beneficiar con tal reducción.

La tarea de definir el Paquete Básico de Beneficios excede largamente los objetivos de este trabajo y, por lo tanto, no se ahondará sobre esta materia. Sin embargo, se estima que en su definición se requiere complementar el análisis técnico efectuado por personal médico, con los valores y opiniones

que la sociedad tiene respecto de la salud. Una alternativa posible es dejar que sea el mercado el que lo defina, aun cuando sólo un análisis técnico objetivo, complementado con una participación de la comunidad, permitiría cumplir con el objetivo de asegurar un plan básico de salud de acuerdo a las reales necesidades de la población.

Finalmente, se considera que la posibilidad contemplada en el proyecto de modificación de la Ley de Isapre, de crear un fondo individual por concepto de sobrecootización, no es apropiada. Esto se debe a que:

- i) es una solución bastante engorrosa: ¿quién manejará estas cuentas? ¿serán las Isapre, entidades que no tienen un giro en el manejo de fondos, o serán las AFP, que sí lo tienen?, ¿cuál es el costo de implementar y operar este sistema?, ¿en qué se puede gastar este fondo?;
- ii) no corrige el problema fundamental, que es que la cotización obligatoria induce a que muchos individuos estén sobreasegurados,
- iii) y asociado a lo anterior, no ayuda en el sentido de contener costos, por cuanto no elimina el sobreconsumo en salud.

Se estima que cualquiera de las alternativas presentadas previamente es superior a la que actualmente está siendo discutida en el Congreso.

Mayor énfasis en los seguros de salud colectivos

Se piensa que en el largo plazo la opción colectiva en seguros de salud debiera ser la forma predominante en el mercado de seguros de salud. Esto se debe a las múltiples ventajas que esta opción representa por sobre la opción individual. Entre ellas:

- 1) En primer lugar, presenta menores costos de adquisición y actualización de información sobre los diferentes planes ofrecidos en el mercado. Esto se logra al centralizar esta información en el responsable del plan colectivo.
- 2) En segundo lugar, se reducen los costos de transacción y de administración del sistema al disminuir el número de agentes involucrados tanto en el contrato como en las solicitudes de reembolso, lo cual posibilita la contención de costos.
- 3) En tercer lugar, se produce un «agrupamiento» de riesgo —*risk pooling*—, lo cual permite incorporar individuos con riesgos de salud diferentes dentro de un mismo plan colectivo.
- 4) Finalmente, negociar colectivamente reduce la capacidad de las aseguradoras de seleccionar riesgos, con el consiguiente beneficio para los individuos.

Tal como se mencionara previamente, en el sistema Isapre la opción de planes colectivos ha adquirido una importancia creciente, ya sea en la forma de planes matrimoniales o planes colectivos, como también a través de la formación de la Isapre cerrada. Este desarrollo se considera muy importante y debe ser destacado, ya que es producto de la iniciativa privada.

Sin embargo, la situación hoy en materia de seguros colectivos adolece de dos defectos que pueden ser corregidos:

1) 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 con la Isapre. Esto provoca algunas ineficiencias como la que sucede ante la necesidad de terminar con 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 para darlo por finalizado.

2) La opción de seguros colectivos en su forma actual no representa una solución para muchas personas, como trabajadores en empresas sin planes colectivos, trabajadores del sector público, trabajadores independientes, desocupados, pasivos y personas fuera de la fuerza laboral, entre otras.

Se estima que la solución para el primer problema pasa por una reforma a la normativa que afecta la relación entre la Isapre y sus afiliados, a objeto de reconocer y permitir explícitamente la opción colectiva en adición a la opción individual.

En relación al segundo problema se puede optar por incentivar la formación de *Asociaciones de Consumidores o Alianzas (AC)*.²³ Estas entidades, intermediarias entre los consumidores y los aseguradores de salud, tendrían los siguientes roles:

a) A nivel de los individuos, recolectarían los pagos de las primas por los seguros de los individuos que pertenecen a ella.

b) Actuarían como un órgano que centralice y difunda información sobre planes de salud, beneficios contemplados, calidad de la atención recibida de los distintos planes de salud que maneja —satisfacción del consumidor— y efectividad médica de corto y de largo plazo de los proveedores que trabajan con los planes de las aseguradoras.

c) Negociarían con las aseguradoras los precios de los planes a entregar.

²³ Estas Asociaciones de Consumidores o Alianzas son sugeridas originalmente por Diamond (1992) y han sido adoptadas en la propuesta de reforma del Sistema de Salud de EE.UU. del Presidente Clinton y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de reciente aplicación en Colombia (Ley 100 de 1993).

- d) Finalmente, se preocuparían de pagarles las primas de los planes contratados por los individuos que pertenecen a las AC.

Un primer problema que surge con las AC es cómo conformarlas. Este es un problema relevante, ya que una asignación voluntaria de los individuos a las distintas asociaciones puede provocar un problema de selección adversa, según la cual se queden voluntariamente en los grupos los «peores riesgos». Se estima que lo aconsejable es una asignación no voluntaria (exógena) de los individuos a los grupos, es decir restringir la libertad del individuo para que pueda escoger a cuál AC quiere pertenecer. En este sentido se plantea conformar estas Asociaciones a nivel de empresas, ramas de actividad económica, agrupaciones gremiales o utilizar un ordenamiento territorial, como por ejemplo, a nivel de Servicios de Salud; incluso estas AC podrían cobrar una cuota de afiliación.

Las AC debieran ser corporaciones, sin fines de lucro, cuya forma jurídica deberá ser determinada por la propia comunidad que ella represente. Se sugiere que la junta directiva esté conformada por consumidores y que no incluya a personas relacionadas con la industria de la salud, aún cuando ellas podrán tener un grupo asesor compuesto por profesionales del sector. Se requiere que el Estado reconozca y reglamente estas AC, a fin de fortalecer la capacidad negociadora de estas alianzas, fijando —por ejemplo— un número mínimo de afiliados para ser reconocidas como tales, y para evitar posibles incentivos a la corrupción del encargado del plan colectivo.²⁴

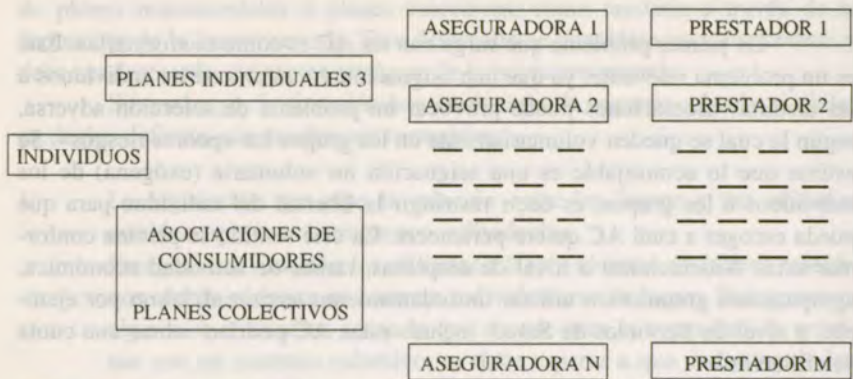
Una vez conformada estas Agrupaciones de Consumidores, los individuos tendrían las siguientes dos opciones para contratar seguros de salud: a) planes individuales y b) planes colectivos ofrecidos por las AC. De esta manera, se mantiene la libertad de los individuos para optar en el mercado de seguros de salud. Las aseguradoras de salud compiten por ofrecer planes a estas AC y a los individuos, la competencia es a base de las primas de los planes y la calidad de sus servicios y no a través de la selección de riesgos, como sucede en la actualidad. Dentro de esta lógica, Fonasa debiera actuar como un asegurador más que participa en este mercado de seguros colectivos.

Se estima que los aseguradores de salud podrían estar integrados verticalmente con prestadores de salud a objeto de contener costos, pero ello no es necesario para el funcionamiento de este sistema. Incluso para que los individuos mantengan la libertad de elegir se sugiere que las aseguradoras trabajen en sus planes con diversas instituciones prestadoras de atención.

De manera esquemática el mercado de seguros de salud tendría la forma indicada en la Figura 1.

²⁴Se estima que una supervisión cercana por parte de los integrantes de una AC complementada con una normativa administrativa y legal apropiada actuaría como un fuerte desincentivo a esta conducta.

FIGURA 1



Un aspecto esencial a este diseño radica en la adopción de un Paquete Básico de Prestaciones, el cual puede ser eventualmente confeccionado por el sector público, y que debe ser contenido —al menos— en los planes que las aseguradoras ofrecen a estas AC o a los individuos.

Otro elemento clave es que los individuos y familias escojan el seguro de salud de su elección dentro de la oferta disponible para cada AC. En otras palabras, no todos los individuos y familias de una AC contratarán sus seguros con la misma aseguradora. Esto garantiza la libertad de elección.

También es fundamental que se contemple anualmente un período de subscripción de contratos —nuevos o renovación de antiguos— para los individuos que conforman las AC. Los planes de salud que ofrecen las aseguradoras a una AC determinada deben aceptar —durante este período— a todos los individuos que deseen enrolarse en él, sin períodos de espera y sin exclusiones por condiciones pre-existentes.

A objeto de tratar a las aseguradoras de manera justa, la AC dividirá el pago en dos componentes: 1º) un pago común que refleje las primas de los seguros contratados, y 2º) una desviación del costo promedio para ajustar por riesgo el pago a los diferentes planes de salud. Este último pago lo efectúa la AC usando los fondos generados por la cuota de afiliación. De esta forma los planes que enrolan gente con gastos de salud distintos que el promedio, se ajustan por el riesgo de la población adscrita.²⁵ Así, la Agrupación de Consumidores pagará la misma prima ajustada por riesgo a todos los planes.

Finalmente, el Estado debiera concurrir al financiamiento parcial o total de las primas de aquellos individuos que se encuentren en situación de pobreza, lo que es consistente con un esquema de subsidios a la demanda.

²⁵ Esto elimina la ventaja competitiva de seleccionar las mejores AC en términos de riesgo.

El problema del adulto mayor, enfermedades catastróficas y crónicas

Se ha mencionado previamente que existe un problema de financiamiento de la salud para la población adulto mayor, inconveniente que surge del aumento que se produce en los gastos de salud en relación a sus ingresos. Esta situación ha provocado que, en la práctica, sea el sector público el que mayoritariamente atienda las necesidades de la población pasiva con el consecuente mayor desembolso estatal.

En la discusión de alternativas de solución a este problema, es necesario distinguir a la población adulta mayor que existe en el corto y mediano plazo, de la que existirá en el largo plazo.

En la solución del problema de corto y mediano plazo —pero no así en el de largo plazo— debe, estar presente, el Estado y la sociedad mediante subsidios implícitos a través de Fonasa, o explícitos a la vejez. Si bien el sector Isapre puede aportar alternativas de solución, no debiera ser responsable de esta situación en particular.

Como una alternativa al problema de largo plazo (Aedo y Gómez, 1992) se sugiere la *creación de un fondo obligatorio para la salud en la tercera edad*. Este fondo se formaría por la vía de aumentar la cotización previsional de vejez por sobre el 10% actual, agregándose a la Cuenta de Ahorro Individual que administran las AFP y que estarían exentas de impuestos. En otras palabras, el Estado obligaría a los individuos a ahorrar un mayor porcentaje de sus ingresos presentes para financiar sus gastos de salud en la vejez.²⁶ Este fondo se retiraría mensualmente de los fondos previsionales en cualquiera de sus modalidades (retiro programado y/o rentas vitalicias) y no sería obligatorio destinarlo a financiar gastos en salud.²⁷ La cotización adicional, necesaria para conformar este fondo, deberá ser calculada para un adulto mayor promedio que pertenece a una Asociación de Consumidores, tomando en cuenta: el costo de un Paquete Básico de Beneficios Salud para un adulto mayor, los copagos que deberán efectuarse en promedio y la pensión promedio que recibirá el afiliado en su vejez.²⁸

No se considera apropiado dar un subsidio directo a la vejez como una solución de largo plazo, por tres razones fundamentales: 1) premiaría a los individuos poco previsores; 2) pondría mayor presión sobre las finanzas públicas, y 3) surgirían incentivos para que otros grupos de individuos presionaran a la autoridad a objeto de recibir también subsidios.

²⁶ Esta obligación se justifica debido a la falta de previsión que muestran, en general, los individuos en una situación de ahorro voluntaria.

²⁷ Bajo esta perspectiva esto es equivalente a un aumento en la cotización para la vejez. Sin embargo, el hecho de que se obligue a formar una cuenta para salud en la vejez calculada para satisfacer estas necesidades la hace conceptualmente diferente.

²⁸ Cálculos preliminares efectuados por la Superintendencia de Isapre estimaban en un 0,9% la cotización adicional necesaria para conformar este fondo.

Respecto del tratamiento de las enfermedades catastróficas y crónicas, se estima que las que están actualmente resueltas en el sistema público de salud podrían estarlo en el futuro, a través de la opción por lo colectivo ya planteada y por la obligatoriedad para las aseguradoras de entregar una cobertura adecuada para tratar estas condiciones. Además, un mecanismo de reaseguro contra eventos catastróficos permitirá una adecuada solución a este importante problema.

Por una parte, la opción por lo colectivo evitará la selección de riesgos y limitará la discriminación que sufren las personas que presentan eventos catastróficos, como son los períodos de espera, las carencias y las restricciones de cobertura. Por otra, el mayor costo para las Isapre puede ser atenuado a través de la compra de reaseguros —de cargo del afiliado— contra eventos catastróficos para toda su cartera de beneficiarios, los cuales puede contratar tanto en el mercado interno como externo.²⁹

El costo de esta solución deberá ser compartido entre las personas y las aseguradoras: las personas, debido a que las primas del seguro colectivo o individual deberán reflejar este reaseguro y, las aseguradoras, que deberán financiar el tratamiento de estas enfermedades.

Subsidios a la demanda

El tema de subsidios a la demanda es un elemento siempre presente en las actuales discusiones de reformas al Sector Salud en Chile. En general, los subsidios a la demanda son una manera eficiente de transferir los recursos del Estado hacia los sectores sociales. Se pueden encontrar diferentes formas de implementación para el caso del sector salud chileno en Caviedes (1993), Instituto Libertad y Desarrollo (1993) y Propuesta Salud (1993). Sin entrar a discutir estas diferentes versiones, ellas adolecen del defecto común de entregar el subsidio al sector privado sin solucionar explícitamente el problema de los enfermos catastróficos, crónicos y la atención de salud del adulto mayor.³⁰

Ahora bien, antes de discutir a nivel nacional el tema de los subsidios a la demanda, se debe analizar la propiedad de los establecimientos hospitalarios. Esto, porque si bien el mecanismo de asignación de los recursos públicos —subsidios a la oferta versus subsidios a la demanda— no debe confundirse con el tema de la propiedad de los hospitales, en la práctica sí se confunde. Se

²⁹ Nótese que aquí también se privilegia lo colectivo por sobre lo individual, por cuanto, al incluir toda la cartera de beneficiarios, se toman individuos con diferentes riesgos de eventos catastróficos. Esto permite disminuir el costo promedio de este reaseguro en relación a una situación de reaseguros individuales.

³⁰ En la Propuesta Salud (1993) se menciona como requisito de elegibilidad el dar solución a estos problemas estructurales. Sin embargo, no se presentan alternativas de solución para estos problemas.

requiere, entonces, tener claridad sobre este tema previo a la introducción de los subsidios a la demanda.

Como una manera de ilustrar estos problemas, si se implementara un esquema de subsidios a la demanda con prestadores públicos, hay que resolver una serie de preguntas. En particular: ¿como se penalizaría a los hospitales que realicen una mala gestión?; ¿es posible que se penalice a las autoridades de los hospitales cuando ellos han sido nombrados por los mismos Directores de Servicios de Salud?; ¿en qué zonas geográficas podría funcionar este esquema? o, en otras palabras, ¿puede funcionar este esquema en zonas urbanas con poca población? y ¿en las zonas rurales?; ¿se dejaría «quebrar» los hospitales ineficientes o siempre estarían sujetos a la acción «paternal» del gobierno que actuará para cubrir los déficit?; ¿puede el gobierno permitir que quiebren hospitales sin que ello sea un problema político?; ¿de qué manera se pueden «privatizar» los hospitales públicos?

En la presente propuesta se postula la utilización de subsidios a la demanda pero *aplicados sólo* a la compra de seguros colectivos, ya sea de Fonasa o del sistema Isapre. En otras palabras, toda persona que opte por un seguro de salud colectivo en una Asociación de Consumidores sería elegible para obtener este subsidio. Por otra parte, quien opte por un seguro de salud individual en Fonasa o en el sistema Isapre no sería elegible para este subsidio.

Esto es una manera de incentivar lo colectivo por sobre lo individual, debido a las ventajas que presentan los seguros de salud colectivos por sobre los seguros individuales. A la vez, es una manera de distinguir la presente propuesta respecto de las otras mencionadas previamente.

El monto del subsidio máximo será la prima común que el individuo debe pagar para acceder al Paquete Básico de Beneficios que le ofrece la Asociación de Consumidores a la que pertenece. El monto de subsidio a recibir dependerá de consideraciones socioeconómicas del individuo y sus dependientes: ingreso familiar, tamaño y composición de la familia, edad del afiliado y área geográfica de residencia, entre otros.

Otros elementos a considerar: Información, promoción y prevención

Una manera de mitigar el incremento probable de los costos del sector salud y permitir una mayor racionalidad en el uso de los recursos, es a través de *aumentar el grado de información existente en los individuos y proveedores de salud*. En esto hay un rol adicional para el Estado, el cual puede disminuir las asimetrías de información existentes en el sector, a través de recolectar y diseminar información sobre costo-efectividad de diferentes procedimientos y sobre la eficiencia de distintos proveedores de salud.

Siguiendo con esta lógica, se debieran *incentivar acciones de promoción y prevención de salud*. En principio las actividades de prevención y de

promoción de salud debieran ser financiadas por quienes más se benefician de ellas: el público, las aseguradoras y los empleadores, que disminuyen el riesgo de perder o tener que prescindir por un tiempo de sus empleados. Sin embargo, la imposibilidad de internalizar estos beneficios o externalidades hace que este principio no sea aplicable en la realidad.

Así, se estima que el Estado debe asumir un rol de promotor de las actividades de prevención y promoción de salud, ya sea a través de financiar directamente campañas de prevención y promoción de salud, como a través de identificar a sus potenciales beneficiarios y proveer los incentivos necesarios para que participen de manera complementaria en el financiamiento de la actividad respectiva.

Dentro de los incentivos, a quien se decida a financiar la actividad de prevención o de promoción de salud se le pueden ofrecer beneficios adicionales que no recibirían quienes no invierten en ella. Estos podrían comprender posibles *exenciones tributarias*³¹ o el *realzamiento de la imagen comercial de las empresas* (Ilades, 1993).

Respecto de las exenciones tributarias, la evidencia internacional disponible —fundamentalmente de EE.UU.— muestra que la elasticidad de las contribuciones, tanto personales como de corporaciones, es mayor que uno en valor absoluto, lo cual indica que ésta es una alternativa de financiamiento factible de utilizar.

Sin embargo, es importante mencionar que la literatura también sugiere que hay rezagos sustanciales en las contribuciones frente a cambios impositivos, de tal forma que en el corto plazo las respuestas son menores a las esperadas. Así, se puede concluir que los efectos de una política de exenciones tributarias no son inmediatos, sino que se darán paulatinamente en el tiempo. En preciso agregar que frente a una política de exenciones tributarias se producen dos efectos: 1) El Estado deja de percibir recursos por tributación, los cuales podrían ser dirigidos hacia actividades de prevención y promoción de salud, por tanto, lo que importa es la contribución neta que esta política lograría, y 2) una política de exenciones tributarias requiere de la generación de criterios de calidad respecto de la efectividad de los gastos realizados contra dichas exenciones.

Finalmente, podría ser una idea interesante proponer al sector privado la participación en campañas de prevención o promoción. Esta idea parte de la base de ofrecer la participación de la empresa como un producto, el cual fortalece su imagen corporativa.

³¹ El uso de exenciones tributarias para los sectores sociales no es inusual en nuestro país por cuanto la ley N° 19.247, de septiembre de 1993, establece exenciones para las donaciones con fines educacionales.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. y Gómez, J. P., «Estudio sobre alternativas de solución atención de salud en la tercera edad», informe final estudio para la Superintendencia de Isapre, 1992.
- _____ y Larrañaga, O., «Política social en Chile: Lecciones de política», Programa de Postgrado en Economía Ilades/Georgetown University, *Serie Investigación* I-70, mayo 1993.
- Arrow, K., «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The American Economic Review*, 5, volumen LIII, diciembre 1963.
- Behrman, J., «Human Resources in Latin America and The Caribbean», mimeo, BID marzo, 1993.
- Callahan, D., «Ethics and Priority Setting in Oregon», *Health Affairs, Commentary*, verano 1991.
- Caviedes, R., «Subsidios a la demanda en salud. Una alternativa viable», Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, 210, enero 1994.
- Centro de Estudios Públicos, «Estudio social y de opinión pública N° 20, julio. Tema especial: Percepciones y opiniones de la calidad de la salud en Chile», *Serie Documentos de Trabajo*, 200, agosto 1993.
- Diamond, P., Organizing the Health Insurance Market. *Econometrica*, Vol. 60, N° 6, noviembre 1992.
- Etzioni, A., «Health Care Rationing: A Critical Evaluation», *Health Affairs, Commentary*, verano 1991.
- Feldstein, P., *Health Care Economics. A Wiley Medical Publication*, John Wiley y Sons, 1983.
- Fox, B.; Taylor, L. y Yucel, «America's Health Care Problem: An Economic Perspective». *Economic Review*. Federal Reserve Bank of Dallas, Third Quarter, 1993.
- Galleguillos, S. y Sierralta, M. I., «Evaluación del FAP como método de reembolso a los hospitales públicos en Chile. *Estudios Públicos*, 43, invierno 1991.
- Himmelstein, D.; Wolfe, S. y Woolhandler, S., «Mangled Competition», *The American Prospect*, primavera 1993.
- Ilades/Georgetown University, «Análisis costo-efectividad de programas de atención primaria y estudio de esquemas de financiamiento». Informe final estudio para el Ministerio de Salud, junio 1993.
- Instituto Libertad y Desarrollo, «Agenda de los 90: Proposición para el Sector Salud», julio 1993.
- Luft, H. y Miller, R., «Patient Selection in a Competitive Health Care System», *Health Affairs*, verano 1988.
- Ministerio de Hacienda, «Estadísticas Sector Salud 1980-1992», verano 1994.
- Ministerio de Salud, «De consultorio a centro de salud: Marco conceptual», 1993.
- _____, «Estudio de asignación de recursos financieros al interior del sistema público de salud», Santiago, Chile, 1992.
- _____, «Recuperación de costos», Santiago, Chile, 1992.
- _____, «Apoyo al desarrollo institucional del Ministerio de Salud y Servicios de Salud», Santiago, Chile, 1992.

- _____, Documento de Trabajo, Estudio Compromisos de Gestión, septiembre 1992.
- _____, «Plan piloto de financiamiento: Mecanismos de asignación de recursos al interior del sistema público de salud», Informe final, agosto 1993.
- Miranda, E., «Un análisis de la propuesta de modificación a la ley de Isapre», Centro de Estudios Públicos. *Serie Documentos de Trabajo*, 194, abril 1993.
- Muñoz, R., «Estudio resumen de reformas financieras sector público de salud», mimeo, 1993.
- Propuesta Salud, «Propuestas para una política nacional de salud en Chile basada en principios de solidaridad-equidad-libertad y participación», mimeo, agosto 1993.
- Reinhardt, U., «The Jackson Hole Initiatives for a Twenty-First Century American Health Care System», *Health Economics*, primavera 1993.
- Shut, F., «1992 Workable Competition in Health Care: Prospects for the Dutch Design», *Soc. Schi. Med.* Vol. 35, N° 12, pp. 1.445-1.455, 1992.
- Solimano, G., «Gestión del sistema de salud: Cursos de acción para el rediseño», Papeles de Trabajo, Programa de Estudios Prospectivos, septiembre 1993.
- Sorkin, A., «Health Economics: An Introduction», Lexington Books, 1984.
- Stone, D., «When Patients Go to Market: The Workings of Managed Competition», *The American Prospect*, primavera 1993.
- Superintendencia de Isapre, «Antecedentes sobre el subsidio del 2% de cotización adicional legal Ley 18.566», 1993.
- _____, «Eventos catastróficos en salud», mimeo, 1993.
- TASC, «Los sistemas de seguros de salud», Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional. N° 15, Ilades/Georgetown University, 1991.
- _____, «Reformas propuestas al sistema de salud», Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional. N° 25, Ilades/Georgetown University, 1991.
- _____, «Modificaciones a la actual legislación del sistema Isapre», Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional. N° 30, Ilades/Georgetown University, 1992.
- The Urban Institute, «Options for Health System Reform», *Policy and Research Report*, verano 1991.
- World Bank, «World Development Report 1993», *Investing in Health*, 1993. ●

RAFAEL CAVIEDES D.

Master en Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Navarra, España. Actualmente se desempeña como Gerente General de Isapre MASVIDA S.A. y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Concepción.

SUBSIDIO A LA DEMANDA: UNA PROPUESTA PARA MEJORAR LA SALUD

Hace más de ocho años se discuten diversas soluciones para superar la crisis del sector salud. Sin embargo ninguna ha contemplado la posibilidad de organizar el sistema mediante un modelo conformado por dos grandes sistemas previsionales de salud: el *estatal*, representado sólo por la Modalidad Institucional, y el *privado*, representado por las Isapre.

Para materializar el modelo se propone impulsar decididamente al sistema privado, evitando así que éste se transforme en un seguro que beneficie sólo a las personas de rentas más altas con cierto perfil de riesgo. Para ello, se requiere de un subsidio que beneficie a las personas de bajas rentas, el que les permita optar libremente por una institución de salud privada. Junto con ello se hacen necesarias dos medidas simultáneas: la supresión de la modalidad de Libre Elección de Fonasa y un cambio en el marco jurídico que regula a los hospitales públicos, para permitir incorporar mayor autonomía y eficacia en su administración.

El traspaso de los beneficiarios desde el sector público al privado expandiría considerablemente el universo de personas que participan en dicho sistema privado, lo que, en consecuencia, permitiría diversificar mejor el riesgo y amortizar adecuadamente sus gastos de administración.

Al respecto, es innecesario recalcar que la labor productiva del Estado es casi siempre menos eficiente que la desarrollada por el sector privado. Si

bien ello pudiera parecer un mero juicio de valor, existen muchas evidencias empíricas que así lo indican. Por tanto, resulta razonable pensar que la participación de la iniciativa privada contribuirá a liberar al país de sistemas burocráticos y reducir el poder político que los gobiernos ejercen a través de las enormes instituciones que conforman la salud pública. La organización económica en base a la iniciativa privada no pretende suprimir al Estado, sino sólo limitarlo a su rol de autoridad que fija las reglas y que es árbitro en la interpretación y cumplimiento de las mismas. William Niskanen sostuvo en su teoría de crecimiento burocrático, que los burócratas siempre tratarán de aumentar el tamaño de sus agencias, puesto que la sociedad valora los cargos de acuerdo a la dimensión del presupuesto que administran y controlan. Por ello, los servicios públicos, ya sean de salud u otros, crecen por sobre cualquier nivel de eficiencia tolerable y sostenible económicamente. De ahí que el «Estado Productor» de bienes o servicios debe dejar paso a la iniciativa privada (Fontaine, 1980).

1. TRANSFERENCIAS FISCALES A LOS SERVICIOS ESTATALES

La tendencia natural de quienes trabajan en salud ha sido subsidiar la oferta, esto debido a que los salubristas al momento de planificar, subordinan el concepto de «demanda» al de «necesidad». Por «necesidad» en salud se entiende aquello que los técnicos y burócratas piensan que la población requiere o, en términos individuales, lo que el médico piensa que el paciente necesita. En cambio «demanda» es lo que la población efectivamente quiere y está dispuesta a pagar por ello. Como las «necesidades» que pretende satisfacer el Estado nunca coinciden con la «demanda» —generalmente variable— la oferta de servicios planificados siempre será insatisfactoria o deficiente (Musgrove, 1985).

La política adoptada en los últimos años para el sector salud en Chile ha seguido un camino muy diferente al deseado. Efectivamente, el Fisco financia la medicina preventiva, la medicina curativa en las modalidades de Libre Elección y Atención Institucional a través de un sistema de transferencias de los recursos fiscales que subsidian a la oferta.

Así, se han fortalecido considerablemente los presupuestos de los servicios públicos de salud sin incorporar elementos que permitan mejorar la eficiencia del sistema y se ha desechado —sin análisis objetivo— cualquier idea tendiente a innovar los procedimientos utilizados históricamente.

Más recursos para inversiones y notables aumentos en la dotación de personal han sido comunes en el último tiempo. Así, el presupuesto del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) ascendientes a US\$ 734,2 millones para el año 1992, aumentó a US\$ 1.082 millones el año 1994. A pesar de ello, los conflictos con los gremios de la salud no han cesado, ni el público ha percibido una mejoría en los servicios. El esfuerzo realizado por el Gobierno ha resultado

estéril frente a las insatisfacciones de los beneficiarios por la calidad del servicio recibido, ni ha dado frutos respecto de las presiones laborales de los trabajadores y profesionales de los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud.

Tal fue la crisis, que a mediados de 1994, el Ministerio de Salud debió dejar en evidencia la dramática dicotomía que vive el sector estatal: un presupuesto que aumenta enormemente año a año y una objetiva baja de la tasa de productividad media respecto de las horas médicas contratadas en los establecimientos hospitalarios del SNSS, aunque evidentemente se deben interpretar en forma adecuada dichas estadísticas en conjunto con la evaluación de la calidad técnica de las prestaciones efectuadas. En cualquier caso, cabe destacar que las horas médicas semanales contratadas en el SNSS aumentaron de 200.690 en 1989 a 306.562 en 1993, sin que ello haya significado mayor cantidad de prestaciones.

2. DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ESTATAL

Subsidios cruzados y subsidios mal focalizados

El Fondo Nacional de Salud, proporciona la mayor parte de los recursos a los Servicios de Salud, vale decir subvenciona el otorgamiento de prestaciones de salud a través de los establecimientos públicos.

Del total de los ingresos de Fonasa del año 1994, ascendientes a US\$ 1082 millones (1 US\$ = \$ 420), el 50,35% (US\$ 544,8 millones) está constituido por subsidios que provienen de los aportes fiscales directos (impuestos) y sólo un 39,6% (US\$ 431,28 millones) corresponde a las cotizaciones previsionales aportadas por los beneficiarios del sistema. (No se contemplan los recursos que se entregan para los establecimientos de atención primaria municipalizados, ni los ingresos propios que perciben los hospitales).

Los sistemas estatales de salud están inspirados en ciertos principios de solidaridad redistributiva que han acarreado inequidad o injusticia por años. Efectivamente, ciertas personas —como se indicó anteriormente— con sus aportes «subsidian» a otras, produciéndose los denominados *subsidios cruzados*. Esto es particularmente perturbador toda vez que ante la opinión pública aparece Fonasa solucionando los problemas de salud de las personas mayores y de los más pobres que no son aceptados en la Isapre (Aedo en este volumen). Sin embargo, alguien está pagando la cuenta y no cabe duda que ésta la pagan ciertos afiliados al sistema estatal, sin saberlo ni desearlo. Lo concreto es que de esta manera el Estado gasta menos en aportes fiscales, es decir «ahorra» un monto equivalente a los subsidios cruzados que se producen al interior del sistema. Cabe señalar que no es posible identificar a aquellos que generan dichos subsidios ni a quienes los usan, como tampoco la modalidad de atención que utilizan. En cualquier caso, es fácil de entender la inequidad que significa

que un trabajador de renta media o baja, que utiliza la Modalidad Institucional, *subsidié* con sus aportes tanto el financiamiento de los que tienen muchas cargas familiares como de los más ricos (pequeños empresarios, agricultores, rentistas, etc.) que amparados en una legislación permisiva cotizan el equivalente a una renta mínima (aproximadamente US\$ 7), necesaria para tener derecho a la Libre Elección.

Por otra parte, el sistema estatal provoca importantes distorsiones en la medida que no *focaliza* los subsidios a los más necesitados, no *identifica* a quienes se está subsidiando, ni establece *requisitos* mínimos para ser beneficiario de un subsidio estatal.

Diversos expertos coinciden en que el sistema estatal no contiene ciertos principios básicos —que se explican más adelante— que deben orientar la transferencia eficiente de los subsidios estatales, razón por la cual deben ofrecerse soluciones justas y equitativas, en un plano de libertades individuales y de opciones para el usuario, evitando de esta forma que ciertos grupos se transformen en receptores de recursos estatales sin merecerlo.

3. RAZONES PARA EL TERMINO DE LA MODALIDAD DE LIBRE ELECCION DE FONASA

La Modalidad de Libre Elección administrada por Fonasa constituye una de las fuentes más importantes de las distorsiones e inequidades producidas en el sistema de salud. En efecto, los subsidios cruzados que se originan al interior del sistema, explicados anteriormente, y las irregularidades en el uso de dicha modalidad obligan a suprimirla y a exhortar a sus usuarios a que opten por las alternativas de la Atención Institucional, o privada en alguna Isapre, según prefieran.

Las personas que actualmente hacen uso de la Libre Elección buscan los beneficios de la *práctica privada* de la medicina, razón por la cual deberán optar, si lo prefieren, por el sistema privado. Los individuos más pobres que deseen hacer efectivo su derecho de opción por el sector privado podrán utilizar un subsidio, como se explicará más adelante.

Por otra parte, la operación de la Modalidad de Libre Elección requiere de un arancel estatal al cual los prestadores médicos deben adscribirse. Ello ha provocado entre los médicos y el Ministerio de Salud una permanente pugna por la fijación de dichas tarifas utilizadas para retribuir la prestaciones otorgadas a sus usuarios. Muchas veces los resultados de tales negociaciones contienen un cariz político más que técnico, perjudicando en definitiva al usuario.

Más aún, la Modalidad de Libre Elección basa su funcionamiento en gran medida en la buena fe, no obstante debido a la propia operatoria del sistema son frecuentes los dolos, suplantaciones de beneficiarios, préstamos de «bonos», pagos con dos órdenes de atención y otros abusos e irregularidades

largos de enumerar, que son cometidos tanto por el público como por los prestadores. A lo anterior, se suma la extralimitación en el uso de licencias médicas y a la insuficiencia de adecuados sistemas de control por parte de los organismos estatales que administran los beneficios que se entregan (Fonasa y Servicios de Salud).

Todas las razones anteriores justifican con creces la necesidad de poner término a dicha modalidad. Así, sólo cohabitarán dos grandes sistemas: el *estatal*, representado por la atención Institucional otorgada en establecimientos descentralizados, empresas estatales autónomas, municipalizadas y establecimientos privados o universitarios en convenio, y el *privado*, representado por las Isapres. Dentro de este último habrá afiliados subsidiados por el Estado. Aquellas personas que permanecerán en la Modalidad Institucional serán sólo aquellas que por su incapacidad económica o condición de ruralidad no pueden o no desean optar por la otra alternativa.

En cualquier caso, en la actual Modalidad de Atención Institucional también existen incentivos inadecuados para que el sistema funcione eficientemente, toda vez que el que cotiza más, recibe una bonificación inferior para financiar sus prestaciones médicas. Es precisamente por esta circunstancia que, por ejemplo, los empleadores de muchas de las trabajadoras de casa particular cotizan por el mínimo imponible para que éstas no pierdan su derecho a atención gratuita.

Es evidente que la metodología de administración de los establecimientos hospitalarios públicos también requiere de reformas importantes, ya que se encuentran sometidos a una lógica burocrática incomprensible dadas las características de la actividad que realizan. Entre las soluciones posibles se encuentra la transformación de estos hospitales en empresas estatales, en cuyos directorios participe la comunidad o la empresa privada, materia que no se tratará en este trabajo. Como se sabe, en la actualidad los servicios de salud estatales tienen población cautiva que debe soportar sin alternativas el servicio que se le otorgue. Sin embargo, si se permitiese que las personas, utilizando un subsidio, pudiesen optar por diferentes instituciones de salud privadas, se generaría una demanda de prestaciones hospitalarias económicas que estimularía, por efecto de la competencia, la eficiencia (Sánchez, 1992) y la calidad del servicio, siempre y cuando los hospitales cuenten con las herramientas adecuadas para ofrecer sus productos.

4. PROPUESTA PARA LA APLICACION DE UN SUBSIDIO

Antes de entrar a analizar la aplicación del modelo, conviene puntualizar algunos aspectos generales :

- a) En Chile existe consenso en cuanto a la utilización de la economía social de mercado como herramienta para lograr un desarrollo sostenido, no

obstante lo cual algunos sectores por cuestiones ideológicas más que técnicas temen intensificar la participación de los entes privados en la gestión de los sistemas de salud. Nuestro país está en un período de clara transición entre una nación en vías de desarrollo y el desarrollo propiamente tal y el sector salud no está ajeno a esta realidad. Esto obliga a actuar en dos frentes: el del subdesarrollo, con las políticas estatales adecuadas a ese sector, y el del país moderno, con una complejidad y sofisticación crecientes y una demanda de servicios hospitalarios y médicos cada vez de mejor calidad que el Estado no está en condiciones de proporcionar. Por otra parte, nadie pone en duda el rol del Estado en el campo de la prevención, fomento y protección de la salud, puesto que desde el punto de vista económico dichas acciones presentan externalidades positivas para el conjunto de la población. Del mismo modo, existe consenso respecto del rol fiscalizador y normativo, así como de supervisión y evaluación que le compete al Estado.

- 498
- b) No se puede sostener que los sistemas de salud públicos o privados, o cualquier otro modelo que el lector imagine, basten por sí solos para dar satisfacción a las necesidades de salud de los individuos puesto que ésta es una construcción personal en la que intervienen múltiples factores. Sin embargo, sí se puede aseverar que algunos sistemas —tanto desde el punto de vista socioeconómico como en el plano de las libertades individuales— son más eficientes que otros para actuar como herramienta apropiada para que las personas construyan su salud. La ponderación final de los distintos factores que conforman la salud no la pueden determinar los burócratas, los economistas, ni siquiera los expertos en salud pública, sino las personas comunes. Son ellas las que en definitiva van a construir su salud, lo que coincide plenamente con aquel postulado de Vilfredo Pareto, según el cual los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar.
- c) La aplicación de un subsidio a la demanda no significa que el Estado reniega su obligación de garantizar el libre e igualitario acceso a la salud a la población, sino que, por el contrario, sólo representa una forma distinta, por cierto más eficiente, para asignar los recursos. La mayor o menor participación del Estado y de los entes privados en la gestión de la salud está dada por otras consideraciones que no tienen relación alguna con la forma como que se asigna el presupuesto.
- d) Aún existiendo un subsidio a las personas para que opten por Isapres privadas, la propiedad de los hospitales públicos puede permanecer o no en manos estatales. De cualquier forma, se requerirá de una importante transformación organizacional y jurídica de sus instituciones para que sean capaces de atender una demanda distinta a la habitual. Para ello se ha propuesto la creación de «empresas estatales» autónomas, en cuya dirección participaría la comunidad, o entidades privadas. En

efecto, si la población afiliada a las Isapres «compra prestaciones» en estos hospitales, exigirá excelencia y mejor servicio, lo que requerirá de métodos de administración modernos, «orientados al cliente» competitivos y eficientes.

- e) Finalmente, conviene resaltar que el subsidio no se puede destinar al «consumo» de prestaciones médicas sino que debe ser aplicado a las personas para que éstas opten por un sistema de salud. En efecto, tanto por la brecha de información que existe entre el oferente médico y el paciente, como por la naturaleza propia de la atención médica, con sus componentes de emotividad e incertidumbre, es el proveedor de servicios (el médico tratante) el que determina el gasto del paciente, lo que en términos económicos significa que *es la oferta la que condiciona la demanda* (Detsky, 1978; Musgrove, 1985). Así, el subsidio empleado directamente para «consumir» prestaciones médicas produce incentivos perversos (moral hazard) que contribuyen a incrementar las utilidades de los prestadores y, en consecuencia, a acrecentar los costos de la salud.

¿Que es un subsidio?

Los subsidios a las personas buscan transferir recursos para que éstas accedan a ciertos bienes o servicios que la sociedad estima primordiales y que por sus propios medios no pueden alcanzar.

El subsidio se puede aplicar a la *oferta* o a la *demanda*. Así, la subvención puede aumentar los ingresos del receptor para que éste financie la adquisición de algún bien, o en su defecto, para que éste reciba ciertos bienes a un valor inferior al precio de mercado.

El subsidio a la demanda consiste en que el consumidor recibe un aporte para cierto uso específico (en nuestro caso para «comprar» su sistema de salud) y éste decide —soberanamente— a qué institución elegirá para adquirir a precio real el producto o servicio requerido (un plan de salud), de tal forma que la persona subsidiada es la que posee el poder de negociación con el proveedor para exigir la mejor calidad en el servicio recibido.

Por otra parte, el subsidio a la oferta está dirigido al productor del bien —no al demandante— de tal forma que el producto que se ofrece pueda ser vendido a un precio inferior al precio real de mercado, indistintamente de quién demande dicho artículo o servicio. Este es el caso de la salud pública en la cual el financiamiento se les entrega a los productores de salud (Servicios de Salud y hospitales) y no a los consumidores (beneficiarios), los que, en consecuencia, carecen de todo poder de negociación con el proveedor de los servicios (Estado).

En términos teóricos, los subsidios deben cumplir ciertas característi-

cas básicas para que desde el punto de vista social, sean eficientes. Así, deben ser *transitorios*, esto es, deben otorgarse exclusivamente mientras dura la condición que dio origen al subsidio. También deben ser *focalizados*, es decir, deben ser canalizados directamente a las personas calificadas e identificadas como receptoras de subsidios, para evitar que otras personas usufructúen indebidamente del beneficio.

Además, deben ser *eficientes*, lo que supone que el bienestar percibido por el receptor debe ser mayor que la pérdida de bienestar para el contribuyente. En consecuencia, deben ser *progresivos* y los mecanismos para su administración deben ser *simples*.

Por otra parte, deben ser *económicamente factibles*, es decir, deben estar en relación a los recursos restringidos que dispone la nación. El financiamiento del subsidio no puede afectar el desarrollo de un país, gravándolo, por ejemplo, con impuestos que limiten su crecimiento económico.

Resulta particularmente importante que los subsidios sean *directos* y no *cruzados*, vale decir, que obtengan su financiamiento de los impuestos generales de la nación y no mediante la transferencia de beneficios al interior del sistema mismo, como lo es el modelo redistributivo de Fonasa. En los subsidios cruzados, la redistribución es parcial y sólo opera entre los partícipes del sistema y no en toda la sociedad. De esta forma, se producen fuertes desincentivos que inducen a los más ricos a abandonar el sistema o a evadir el pago de las cotizaciones. Economistas de todas las tendencias coinciden en la perversidad de los subsidios cruzados.

Subsidio a la demanda

El sistema privado de salud, conformado por las Instituciones de Salud Previsional, ha contribuido a posibilitar el cabal ejercicio de la garantía constitucional contemplada en la Carta Magna de 1980, en aquel aspecto referido a la posibilidad de opción que cada individuo tiene para elegir su sistema de salud, sea este estatal o privado.

No obstante lo señalado, hay un gran número de personas que se ven impedidas de ejercer adecuadamente esta garantía constitucional, toda vez que en la práctica su posibilidad de elección está circunscrita al sistema estatal de Servicios de Salud; para ciertos beneficiarios sólo es posible obtener el derecho a la protección de la salud a través de los servicios estatales.

Subsidio a las personas que optan por afiliarse a una isapre

Este modelo consiste en que parte de los fondos que se utilizan para financiar la oferta de prestaciones médicas en los establecimientos públicos,

se destinen a subvencionar a los trabajadores dependientes de ingresos medios y bajos, para que éstos puedan ejercer el derecho de opción consagrado en la Constitución y elegir la institución privada que más se adecue a sus preferencias. Se estima que el subsidio neto que podría aportar el Fisco variaría entre 0,1 y US\$ 10 mensuales por beneficiario, dependiendo de las rentas del individuo.

Los recursos dispuestos por el Fisco como subvenciones serían asignados a los asalariados *dependientes*, según la cantidad de componentes de sus respectivos grupos familiares. El objetivo, en una primera etapa, sería traspasar a todos los cotizantes *dependientes* y que actualmente son beneficiarios del Régimen de Salud Estatal a las Instituciones de Salud Previsional. Parece aconsejable, además, extender la aplicación de un subsidio a los trabajadores *independientes* (aquellos que trabajan por cuenta propia). Cabe destacar que los aportes que éstos hacen son definidos por ellos mismos, por lo que resulta muy difícil determinar las rentas efectivas que habría que considerar para calcular el monto del subsidio. Por tal razón, para acreditar los ingresos de este grupo se debería utilizar un procedimiento diferente al aplicado a los trabajadores *dependientes*, el que deberá tener en consideración, por ejemplo, la declaración de rentas de los componentes del grupo familiar efectuada ante el Servicio de Impuestos Internos.

En la materialización de este modelo resulta imprescindible considerar a las Instituciones de Salud Previsional, debido a que éstas constituyen un sistema consolidado y complementario al estatal, que está debidamente regulado y que contempla garantías suficientes para los usuarios, sin perjuicio que pudiera efectuársele algún perfeccionamiento.

Operación del Modelo

- El modelo supone la entrega al cotizante de un monto per cápita (S) por cada familiar beneficiario (cargas familiares) para que éste adicione dicho aporte a sus cotizaciones y pueda optar a un plan de salud en una institución privada.
- Dependiendo del número de componentes del grupo familiar (n), existirá un tope o valor máximo que cada familia podría acumular (T_n); en otras palabras, si la suma de las cotizaciones más el subsidio per cápita ($S \times n$) superara dicho tope, el subsidio real a percibir (SF) se aplicará sólo hasta completar esa cifra. Si bien la fórmula parece compleja, en la práctica no lo es, puesto que la Isapre simplemente calculará el subsidio (SF) como la diferencia que se produce entre el tope (T_n) que se le aplica a cada grupo familiar y la cotización total (Cf) que aporta dicho grupo, más (S) multiplicado por el número de componentes del grupo subsidiado (n). La fórmula del cálculo del subsidio tendría la siguiente forma:

$$SF = T_n - (Cf + S \times n)$$

Donde SF = Subsidio familiar percibido

T_n = Tope según el número de componentes del grupo familiar, definido por el Estado (véase Cuadro 1)

Cf = Total de Cotizaciones legales del grupo familiar

S = Subsidio per cápita, mensual, definido por el Estado

n = Cantidad de componentes del grupo familiar. Cotizante (s) más cargas familiares

- Para el cálculo y determinación de los topes se consideraría un monto cercano al precio mínimo de los planes ofrecidos actualmente en el mercado o bien, si se desea, al valor de un «Plan Mínimo» que se determine. Así, para un afiliado sin cargas, el tope de cotización (T_n) para tener derecho al subsidio, el Estado la podría fijar, por ejemplo, en US\$ 24. Si tiene una carga (cónyuge) el tope se incrementaría en US\$ 20, y en US\$ 10 más por cada hijo adicional y en US\$ 8 por cada carga de la quinta en adelante. Además, parece aconsejable incrementar el tope cuando existan cotizantes o familiares beneficiarios mayores de 60 años.

CUADRO 1

EJEMPLO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS TOPES PARA CADA GRUPO FAMILIAR

Grupo familiar	Valor por carga (US\$)	Tope para el grupo (T _n) (US\$)
Afiliado sin carga	24	24
Cónyuge	20	44
Carga N° 1	10	54
Carga N° 2	10	64
Otra carga menor	8	72
Carga > de 60 años	20	92

A modo de ejemplo, en el Cuadro 1 se muestra el Tope máximo (T_n) para calcular el subsidio al cual tendría acceso una persona con los componentes del grupo familiar que ahí se señala sería de US\$ 92. Para calcular el subsidio habría que conocer cuánto cotizan sus componentes que trabajan. Supondremos los siguientes datos:

CUADRO 2

Trabajadores de la familia	Renta (US\$) (de un mes determinado)	Cotización (US\$)
Hombre	500	35
Esposa	200	14
Total C _f		49

El subsidio S que le corresponde al grupo es de US\$ 10 por el número de componentes, que son seis en el ejemplo ($S \times n = \text{US\$ } 60$ mensuales). La cotización familiar C_f es de US\$ 49 (Cuadro 2). No obstante, el Tope T_n para el grupo del ejemplo está definido en US\$ 92 (Cuadro 1), entonces $C_f + S \times n > T_n$. En consecuencia, se calcula SF aplicando la fórmula, obteniéndose US\$ 43 de subsidio real, es decir US\$ 7,16 para cada uno (no US\$ 10 a c/u). Evidentemente que si la familia del ejemplo al mes siguiente recibe un incremento de su cotización por concepto de bonos, horas extras, etc., el subsidio decrecerá en ese monto. Por el contrario, si el hombre, por ejemplo, deja de trabajar, le corresponderá el máximo subsidio (US\$ 60, esto es US\$10 a cada uno, puesto que $C_f + S \times n < T_n$).

Estos topes deberán ser reajustados automáticamente de acuerdo al Índice de Remuneraciones u otro indicador apropiado. Los montos indicados como topes son susceptibles de ser determinados de acuerdo a alguna fórmula distinta a la propuesta, por ejemplo estableciendo un precio máximo para cierto plan que da derecho a subsidio, de acuerdo a los estándares de salud que el Estado quiera que las Isapres les proporcionen a las personas subsidiadas. También se podrían definir «topes variables», que cambien paulatinamente para evitar desincentivos a que las personas aumenten sus cotizaciones y por ello pierdan dicho beneficio.

Financiamiento

El presupuesto total que se destinaría a financiar este subsidio se calcularía teniendo en consideración el *gasto variable* en que el Fisco incurre por persona, esto es equivalente a lo que el Estado —en promedio— dejaría de gastar en atención médica curativa y preventiva, administración de la modalidad de Libre Elección, y en licencias por incapacidad laboral, en cada individuo. Esta cifra se estima en US\$ 850 millones para el año 1994, lo que permitiría asignar un monto entre US\$ 0,1 a US\$ 10 mensuales per cápita. (No contempla gasto en establecimientos municipalizados, lo que mejoraría dichas cifras).

Se han efectuado estimaciones que indican que el proyecto se financiaría con los ahorros que produciría para el Estado en los rubros indicados y con los mayores ingresos por conceptos de venta de servicios, especialmente de atención hospitalaria, además de los mayores impuestos que pagarían los profesionales e instituciones involucradas en dar servicios privados a toda la población subsidiada. Evidentemente el Estado dejaría de percibir las cotizaciones de esta población, las que, como se indicó, son inferiores a las que efectivamente deberían aportar sus cotizantes, y deberá financiar el subsidio señalado.

Fiscalización

La fiscalización del sistema le competaría a la Superintendencia de Isapres. Para tales efectos, cada Isapre deberá rendir cuenta detallada de los montos que éstas cobren mensualmente al Estado, mediante un listado con la identificación de las personas subsidiadas, y los montos de subsidio que le corresponden a cada una, calculados por diferencia con las cotizaciones aportadas ese mes, como se señaló. Además, la Isapre indicará el total del subsidio que girará de la cuenta corriente fiscal, de la misma forma como opera en la actualidad el giro de los fondos correspondientes a los subsidios maternales del Fondo Unico de Prestaciones Familiares. En todo caso, la norma que regule los subsidios deberá establecer sanciones para los afiliados que declaren rentas falsas o adulteradas con el fin de obtener indebidamente este beneficio.

5. CONCLUSIONES

- 504
- a) El modelo propuesto es pragmático, en el sentido de que contempla soluciones que se basan en instituciones existentes y conocidas, lo que permitiría su aplicación a corto plazo. No parece necesario crear ninguna organización, como podrían ser Asociaciones de Consumidores u otros organismos que intermedien el producto ofrecido por las Isapres aumentando la burocracia y los gastos administrativos; pero evidentemente se puede fomentar —dentro de la legislación vigente— que ciertos grupos de personas se organicen para negociar colectivamente sus planes de salud;
 - b) los subsidios se pueden aplicar paulatinamente según los recursos que el Estado quiera destinar a ello, regulando de esta forma el traspaso de los beneficiarios a las Isapres y extendiéndolo en forma gradual hasta llegar al menos al 60 % de la población, lo que dependerá del nivel de ingreso y ocupación del país. Este porcentaje podrá verse incrementado en la medida en que se produzca una mejoría en la situación económica;
 - c) el subsidio facilitaría el término definitivo de la modalidad de atención de Libre Elección de Fonasa por las iniquidades que ésta produce, obligando a las personas que prefieren la atención de la medicina privada a optar por alguna Isapre. Al respecto, se dice que las personas de rentas bajas no están capacitadas para afiliarse a una Isapre, ya que no saben elegir —por desconocimiento— clínicas o médicos adecuados a sus ingresos y a la cobertura financiera que les otorga su plan de salud. La hipótesis es muy discutible puesto que hoy todos los beneficiarios del sistema estatal tienen derecho a la modalidad de libre elección y por medio de ésta pueden hospitalizarse en la mejor clínica del

país aunque reciban de Fonasa una bonificación mínima. Lo cierto es que nada faculta al Estado para asumir decisiones por el consumidor y restringir la libertad de opción de los individuos. Lo que cabe aquí es establecer métodos de información adecuados y oportunos para que el mercado opere correctamente y el afiliado, cuando requiera atención médica, pueda elegir en la forma más conveniente.

- d) Los hospitales públicos obtendrán ingresos provenientes de la venta de las prestaciones hospitalarias y procedimientos otorgadas a las personas beneficiarias del subsidio. Se requerirá, por cierto, de reformas legales que permitan mejorar la administración de dichos hospitales, estimular una mejoría en la calidad del servicio, y motivar la captura de estos eventuales ingresos.
- e) Por otra parte, se incrementará la atención ambulatoria en centros médicos privados de personas que hasta antes de la existencia del subsidio sólo se atendían en establecimientos públicos o municipales;
- f) el Estado podrá mejorar la atención a aquellos beneficiarios que permanezcan en el Régimen de Salud Estatal Institucional, mientras no puedan acceder al sistema privado. De igual modo, aquellas actividades inherentes al Estado como la regulación y el control del sistema y otras acciones indelegables por las externalidades que presentan, serán mejor efectuadas por el Estado;
- g) se reduciría el efecto de selección adversa en el sistema privado al existir un masa muy importante de individuos afiliado al sistema;
- h) el incremento significativo del número de beneficiarios del sistema producirá una reducción en los precios de los planes de salud. Esto tiene su fundamento en una reducción de los costos de administración por las importantes economías de escala que se generarían y en una mayor diversificación del riesgo para estas instituciones. Sin embargo, se señala que el subsidio a la demanda encarecería substancialmente el costo de la salud. Prueba de ello sería el sistema norteamericano. No obstante, el modelo chileno difiere enormemente de éste, entre otras razones, porque el sistema estadounidense no contempla para el usuario un co-pago moderador, el que regula indefectiblemente el precio de las prestaciones médicas. En los sistemas de salud debe prevalecer la libertad para optar y la equidad sobre todas las cosas. De lo contrario, se podría argüir que si la atención médica institucionalizada resultara más económica que la privada, el Estado debería restringir el ejercicio liberal de la profesión, lo que a todas luces resulta absurdo.

En suma, se ha tratado de elaborar una propuesta pragmática, que contemple la realidad nacional y sus instituciones, bajo principios de justicia, equidad y libertad económica.

Referencias bibliográficas

Detsky, A. S., *The Economics Foundations of National Health Politics*, cap. 3, Ballinger 1978.

Fontaine A., A., «Libertad y Leviatán», *Estudios Públicos*, 1, 1980.

Müsgrove, P., «Reflexiones sobre la demanda en salud», *Cuadernos de Economía*, 66, Universidad Católica de Chile, 1985.

Sánchez, H., «La crisis de los servicios de urgencia. Un desafío y una oportunidad», *Revista de Administración en Salud*, 19, Universidad de Chile, 1992. ●

OSVALDO LARRAÑAGA J.*

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de Pensilvania. Profesor e investigador, Programa de Posgrado en Economía Ilados/Georgetown University.

REFORMAS DE LA EDUCACION: UNA TAREA URGENTE

Si bien la educación es un tema complejo y multidisciplinario, la relativa ausencia de un análisis económico en la discusión y práctica de la política educacional del país, y la necesidad evidente de poner el acento en el tema del financiamiento de la educación, explican las principales orientaciones de este trabajo.

Aquí se presentan cuatro propuestas centrales de financiamiento, dirigidas a elevar la calidad, eficiencia y equidad del sistema educacional chileno. Estas son: 1) incrementar los recursos para la educación preescolar, básica y media subvencionada por el Estado, a través del financiamiento compartido y el aumento y focalización de los fondos fiscales; 2) establecer las condiciones necesarias para que tales recursos generen una educación de mayor calidad; 3) sustituir parcialmente del aporte fiscal directo a las universidades por mecanismos que induzcan a una mayor eficiencia de la labor universitaria, y 4) modificar la política de créditos y becas estudiantiles para la educación superior.

Asimismo, este artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera presenta un breve marco analítico que sirve de contexto para la discusión posterior. La segunda, describe y evalúa —a grandes rasgos— el sector de

* Se agradecen los valiosos comentarios de Eugenio Cáceres, Pablo González y Aristides Torche, así como los de Andrea Butelman y Dominique Hachette. El presente trabajo tiene financiamiento parcial de Fondecyt, proyecto 1941237. El contenido del documento es de responsabilidad exclusiva del autor.

educación en Chile. La tercera presenta las propuestas centrales y una final pretende sistematizar las conclusiones de este estudio.

1. CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

Innumerables estudios realizados para diversos períodos y/o países han demostrado en forma empírica persistente que la educación es una variable central en la determinación de los ingresos laborales de las personas. En este sentido, es bueno precisar que la principal contribución de la educación a la productividad laboral es mucho más general que específica, ya que la educación desarrolla en las personas fundamentalmente dos destrezas básicas: capacidad de aprendizaje y adaptación al cambio. Por el contrario, los conocimientos específicos son básicamente adquiridos a través de los estudios superiores o en los lugares de trabajo.

Actualmente nadie desconoce que el vínculo entre educación e ingresos tiene importantes implicancias para el desarrollo económico. Por una parte, porque el nivel y calidad de los recursos humanos ha probado ser un factor determinante en las posibilidades de crecimiento de los países, y éste es un hecho reconocido por las modernas teorías de desarrollo, aquellas que giran en torno al eje conocimiento-crecimiento.¹ Por otro lado, bajos ingresos se asocian —entre otros factores— con bajos niveles de educación y, por lo mismo, la superación de la pobreza y una mayor equidad en la distribución de los ingresos requieren elevar el nivel educacional de los grupos pobres.

Si bien la educación es un factor relevante, la calidad de los recursos humanos también depende de otros elementos como la salud, nutrición y el entorno familiar y social. Sin embargo, numerosos estudios muestran que la educación juega, a su vez, un rol determinante en el desarrollo de tales variables. Así, por ejemplo, el nivel educacional de la madre tiene un impacto importante sobre la salud, la nutrición y el desarrollo emocional de los hijos. También existen efectos de retroalimentación: niños más saludables y mejor nutridos tienen mayor capacidad para aprovechar la educación ofrecida en las escuelas.²

¿Qué tan buena, equitativa y eficiente?

Sabiendo, entonces, del impacto que la educación tiene sobre el bienestar de las personas y el desarrollo del país, se torna crítico el rol que cumple

¹ Esta línea de investigación —crecimiento endógeno— es uno de los campos más dinámicos en la investigación económica moderna. Véase en particular, Lucas (1988).

² Véase Behrman (1991) para un recuento de las interrelaciones entre estas variables.

la política pública sobre tres variables centrales del sistema educativo: producto, equidad y eficiencia.

El *producto* del sistema educacional puede medirse en términos de los años de escolaridad promedio de la población y por la cobertura educacional, o —lo que es lo mismo— el porcentaje de la población en edad escolar que asiste a establecimientos educacionales. Sin embargo, la «cantidad» de estudios es una medida imperfecta del producto de la educación, pues también resulta de suma importancia la calidad de la educación, así como el contenido o la relevancia de lo estudiado.

La *equidad*, por su parte, puede definirse en términos de igualdad de oportunidades. A modo de ejemplo, considere que el resultado P (por ejemplo, Puntaje en la Prueba de Aptitud Académica) es función de una variable que elige cada estudiante (E: esfuerzo) y de una variable exógena a la persona (C: calidad de la escuela a la que puede acceder). Entonces, el resultado P será equitativo en la medida que C esté homogéneamente distribuido. *Nótese que esta definición de equidad es consistente con la desigualdad que se produce en el resultado final, dependiendo de los distintos niveles de esfuerzo individual E.*

De acuerdo a la definición anterior, un sistema educativo será más equitativo en la medida que estudiantes de distintos estratos de ingreso —o cualquier otra variable socioeconómica— puedan acceder a una educación de similar calidad. Esta definición, si bien resulta relativamente operativa, está sujeta a ciertas calificaciones.

En primer lugar, pueden existir factores exógenos que influyan sobre el rendimiento escolar y que sean difíciles de compensar a través de una política educacional. Por ejemplo, si P depende además de la habilidad genética o innata de las personas, el resultado educacional será poco equitativo aun si la política social logra igualar la calidad de las escuelas. En este caso la variable habilidad representa un factor que predetermina el resultado y que no ha sido producto de una «elección» por parte de las personas.³ Igualar oportunidades implicaría realizar una «discriminación positiva», entregando más recursos a los menos capaces. Ello puede ser técnicamente factible, pero caro en términos de los recursos a utilizar versus los resultados a conseguir.⁴

En segundo lugar, pueden haber factores «ambientales» adicionales a la calidad de las escuelas que induzcan un resultado desigual en la educación, por ejemplo el nivel nutricional. Al respecto, una política de compensaciones debiera realizarse atacando el origen mismo de tal desigualdad, en vez de

³ El debate «nature versus nurture» separa los factores que generan oportunidades entre los que entrega la naturaleza versus los asociados al ambiente. Claramente, diferencias en los primeros son difíciles de compensar por la política social. Sin embargo, ellos explicarían en grado importante las diferencias observadas en términos de logro educacional, ingresos laborales, y otras variables. Véase al respecto, Taubman (1976) y Behrman y Taubman (1989).

⁴ Por ejemplo, sólo las sociedades más ricas están dispuestas a modificar el diseño de calles y transporte colectivo para que los inválidos puedan realizar una «vida normal».

exigirse que sea la educación la que compense esos factores adversos. Lo mismo puede aplicarse al interior del sistema educativo, pues, por ejemplo, resulta ineficiente que la política universitaria trate de revertir las desigualdades originadas en etapas educacionales anteriores.

Respecto de la dimensión de *eficiencia*, una asignación de recursos es eficiente cuando no es posible conseguir un mejor resultado con los recursos disponibles. La eficiencia tiene una dimensión tecnológica relacionada con la «mezcla» necesaria de «insumos» que requiere el producto educacional: estudiantes, profesores, técnicas pedagógicas, material de enseñanza, infraestructura, etc. La eficiencia también tiene una dimensión económica, cual es elegir las combinaciones de insumos que provean un determinado producto al mínimo costo posible.

Una buena política educacional es eficiente si provee las mejores combinaciones de producto y equidad posibles. Sin embargo, es probable que incluso una buena política no logre los niveles máximos de producto y equidad. Al respecto, puede existir un punto donde avanzar en una dirección requiera de algún sacrificio en otro objetivo. Así por ejemplo, el planteamiento existente de que la educación superior es un derecho para todas las personas capaces, más allá de su capacidad económica, introduce en la práctica una dosis importante de eficiencia—los más capaces aprovechan mejor la educación—, a costa de obtener la máxima equidad posible considerando una educación para los incapaces, quienes más la necesitan.

Estado y educación: Una relación necesaria

Respecto del rol del Estado, la intervención pública es necesaria para conseguir resultados satisfactorios en términos de producto, equidad y eficiencia educativa. A modo de ilustración, basta con considerar el caso contrario, donde el mercado concentra el proceso de asignación de recursos en el sector. El resultado de esta opción sería ineficiente, puesto que la decisión privada no considera factores que benefician al conjunto de la sociedad (externalidades). Claramente, que la población de un país sea alfabeta, sepa aritmética y posea capacidades básicas de análisis genera un efecto social positivo que excede al beneficio individual. Sin intervención pública habrá menos educación que la socialmente deseable. Además, el resultado de la opción de mercado será inequitativo, puesto que el acceso a la educación estaría predeterminado por el ingreso familiar.

La argumentación anterior se apoya además en el importante rol histórico que cumplió el Estado al posibilitar el acceso de los grupos de ingresos medios y bajos a la educación y demás servicios sociales. Ello se refleja en los buenos indicadores sociales que el país presenta en materia de alfabetismo, esperanza de vida, nutrición infantil, etc..

Ahora, la necesidad de una intervención pública no implica que sea el

Estado el que produzca el servicio educacional ni el que determine el contenido del mismo. De hecho, la intervención pública en las economías modernas está sujeta a una serie de *insuficiencias* en el plano de la eficiencia, como la falta de incentivos y el uso del aparato estatal para fines privados, entre otras. Por otro lado, la iniciativa privada, la opción de elegir y la competencia que genera el mercado han demostrado su eficacia en el desarrollo general del país. En este sentido, el balance entre las fortalezas y debilidades del Estado y del mercado debe, simplemente, resolverse con pragmatismo en cada caso específico.

2. EL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO⁵

Institucionalidad y cobertura

El sistema de educación chileno se divide en cuatro niveles: preescolar, básico, medio y superior. La asistencia al nivel preescolar corresponde a niños de entre 2 y 5 años. La educación básica dura 8 años y es el único nivel obligatorio. Por su parte, la media posee una variante científico-humanista —de 4 años— y una técnico-profesional, que requiere de 5. La educación superior se compone de una variada gama de instituciones y alternativas.

El sistema educacional es descentralizado, con participación del sector público y privado en la producción y financiamiento de la educación (Diagrama 1).⁶ Así, las enseñanzas preescolar, básica y media se imparten en establecimientos municipales, que poseen oferta y financiamiento público; particulares subvencionados, que comprenden una oferta privada y financiamiento público, y los particulares pagados, donde tanto la oferta como el financiamiento son privados.⁷

El Ministerio de Educación cumple al respecto una labor de supervisión y coordinación, además de diseñar las políticas generales en el área.

La educación superior se estructura en dos grupos distintos de instituciones. Primero, está el conjunto de universidades públicas y privadas que recibe financiamiento fiscal.⁸ Conformado por las universidades tradicionales y las sedes regionales escindidas a partir de 1981 (universidades derivadas), este grupo cuenta con plantas académicas de jornada completa y define su quehacer en la docencia de pregrado y postgrado, la investigación y la exten-

⁵ Esta sección se basa en Aedo y Larrañaga (1993).

⁶ El Diagrama 1 presenta las características esenciales de las instituciones. Existen matices en la clasificación presentada.

⁷ A partir de 1994, una fracción de la educación subvencionada tendrá financiamiento mixto. Véase sección 3.

⁸ En adelante, instituciones del Consejo de Rectores. El financiamiento fiscal exclusivo incluye el aporte directo y el crédito y las becas a los estudiantes. Otras formas de financiamiento fiscal —aporte indirecto y fondos de investigación— son extensivos al conjunto del sistema de educación superior.

sión cultural. Cuenta además con financiamiento privado proveniente del pago de matrícula y la venta de servicios.

DIAGRAMA 1
EL SECTOR EDUCACION EN CHILE (1993)

		FINANCIAMIENTO		
		Público	Mixto	Privado
PRODUCCION	Público	Escuelas Municipales	Universidades Consejo de Rectores	
	Privado	Escuelas Privadas Subvencionadas	Universidades Consejo de Rectores	Escuelas pagadas Nuevas universidades Inst. profesionales Centros Formación T.

El segundo grupo de instituciones se especializa, en lo fundamental, en la docencia de pregrado. Para ello contratan profesores de jornada parcial y se financian —básicamente— con el pago de matrícula. A este grupo pertenecen las nuevas universidades privadas, creadas a partir de 1981; los institutos profesionales,⁹ a cargo de carreras de mediana duración y que no requieran un grado académico, y los centros de formación técnica, que dictan cursos de corta duración.

En 1992 la matrícula total en el sistema de enseñanza básica y media ascendía a casi tres millones de estudiantes que, en su gran mayoría, asistían a establecimientos financiados por el Estado (Cuadro 1-A).

Así, la composición de la matrícula era de 57,7% para el sector municipal, 34,1% para el sector particular subvencionado y sólo 8,2% para los establecimientos particulares pagados. Por otro lado, el sector municipal es particularmente importante en el nivel básico, donde capta el 60,5% de los estudiantes, mientras que la educación particular subvencionada tiene mayor presencia relativa en la educación media, representando el 39,2% de la matrícula.¹⁰

En el Cuadro 1-B se presenta la razón alumno-profesor para las diversas modalidades y niveles de la educación básica y media. El coeficiente

⁹ Hay dos institutos profesionales que reciben aporte fiscal directo.

¹⁰ Incluyendo a las corporaciones. Estas son establecimientos de educación media técnico-profesional administrados por privados y que reciben financiamiento público.

constituye el indicador más importante de la dotación de insumos educativos y refleja el número de alumnos por profesor. Al respecto, destacan dos hechos de relevancia: primero, la educación particular pagada presenta razones alumno-profesor claramente inferiores al promedio, lo que advierte de la mayor disponibilidad de recursos financieros en la educación privada, los que le permiten contar con un mayor número de profesores por alumno. En segundo lugar, destaca la reducida razón alumno-profesor existente en la educación municipal básica, que llega a una razón de 23, cifra notoriamente inferior respecto de las escuelas particulares subvencionadas, con 35,5, e incluso inferior a los colegios pagados.

Las cifras anteriores hacen evidente, de alguna manera, la sobredotación de profesores en la modalidad municipal, la que deriva de la pérdida sostenida de alumnos¹¹ y las restricciones políticas y legales, que a través del Estatuto Docente rigidizan la planta de profesores. El citado fenómeno se constituye en una razón fundamental detrás de los problemas financieros que aquejan a las municipalidades.

En relación a la educación superior, en 1992 había en el sistema 23 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores —8 tradicionales y 15 derivadas—, cuya matrícula alcanzaba a cerca de 140 mil alumnos (Cuadro 2). Al mismo año, las nuevas universidades privadas eran 44 y contaban con 40 mil estudiantes. Además, existían 76 institutos profesionales, con una matrícula aproximada de 43 mil alumnos y 131 centros de formación técnica que captaban alrededor de 74 mil estudiantes.

CUADRO 1-A
MATRICULA DE LA EDUCACION NO SUPERIOR (1992)
(En miles) (1)

Modalidad	NIVEL			
	Parvularia	Básica	Media	Total
Municipal	127,5 (52,7)	1.230,2 (60,5)	346,9 (51,4)	1.721,4 (57,7)
Particular Subvencionada	80,9 (33,5)	656,0 (32,2)	264,7 (39,2)	1.016,5 (34,1)
Particular Pagada	33,3 (13,8)	148,7 (7,3)	63,5 (9,4)	245,6 (8,2)
Total	241,8 (100,0)	2.034,8 (100,0)	675,1 (100,0)	2.983,4 (100,0)

Notas: (1) Entre paréntesis, estructura porcentual según nivel. (2) Incluye Corporaciones.

Fuente: Censo de Información Estadística 1992. Mineduc.

¹¹ En 1981, la matrícula del sistema fiscal-municipal era 2,22 millones (78% del total), mientras que para 1992 había descendido a 1.72 millón (58% del total).

CUADRO 1-B
 RAZON ALUMNO-PROFESOR EN LA EDUCACION NO SUPERIOR (1)

Modalidad	NIVEL			Total
	Parvularia	Básica	Media	
Municipal	30,4	23,0	15,9	21,0
Particular Subv.(2)	35,2	35,5	15,5	25,3
Particular Pagado	15,9	25,6	7,0	14,2
Total	28,4	26,2	13,7	21,4

Notas: (1) Considera docentes de aula y directivos. (2) Incluye corporaciones.

Fuente: Censo de la Información Estadística 1992. Mineduc.

CUADRO 2
 EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR (1992)

Instituciones	Número	Matrícula
Universidades Consejo de Rectores	23	139.400
Universidades Privadas (nuevas)	44	40.800
Institutos Profesionales	76	43.203
Centros de Formación Técnica	131	73.904

Fuente: Censo de Información Estadística 1992. Mineduc.

Quiénes asisten

La educación básica y media tiene un carácter masivo en el país. La cobertura de educación básica —definida como el porcentaje de niños de entre 6 y 13 años que asisten a la escuela— es prácticamente universal (97%). Y ello ocurre independientemente del estrato de ingreso familiar (Cuadro 3). Por su parte, la educación media presenta una cobertura cercana al 80% de los jóvenes de entre 14 y 18 años. A diferencia de lo que ocurre en la educación básica, en media el nivel de la cobertura sí varía de acuerdo al nivel del ingreso familiar: desde el 71% de los jóvenes en el quintil más bajo a un 96% en el quintil superior.

La educación preescolar y superior tiene un carácter más bien selectivo. En estos casos las tasas de cobertura son bajas, de 21 y 15,6%, respectivamente, y ambas presentan una fuerte asociación con el ingreso familiar. Así, por ejemplo, la probabilidad de que un niño del quintil alto asista a un establecimiento preescolar duplica a la de un niño del quintil más bajo (33,6% versus 17%). En el nivel de la educación superior, la citada brecha se hace mucho mayor, amplificándose cinco veces: la probabilidad de que un joven del quintil alto asista a la educación superior es de 36,3% versus el 7,7% de aquel que proviene del quintil más bajo.

A juicio de los especialistas, la baja cobertura de la educación preescolar es un factor importante para explicar el bajo rendimiento de gran parte de los estudiantes de enseñanza básica. En general la asistencia a educación preescolar de los niños de estratos socioeconómicos bajos es considerada un importante requisito para efectos de lograr una mayor igualdad de oportunidades, por su impacto en el rendimiento en la enseñanza básica y en el desarrollo global de la personalidad del menor. Además, facilita la inserción laboral de la madre de bajos recursos.¹²

CUADRO 3
COBERTURA EDUCACIONAL POR NIVEL DE INGRESO, 1990
(Porcentajes)

Educación	Quintil de ingreso p/cap familiar					Total
	I	II	III	IV	V	
Prebásica	17,0	17,8	21,4	24,4	33,6	21,0
Básica	95,6	96,2	97,4	98,2	98,2	96,7
Media	71,4	79,6	77,8	86,1	96,2	80,2
Superior	7,7	8,5	11,2	18,9	36,3	15,6

Fuente: Casen 1990. Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza. Mideplan (1992), Santiago, Chile.

515

Finalmente, el Cuadro 4 presenta indicadores educacionales básicos para una muestra de países de desarrollo relativo en el contexto de América Latina y de tres nuevos países industrializados en otras latitudes. En tal sentido, Chile presenta indicadores que se comparan razonablemente bien en términos de cobertura educacional y número de alumnos por maestro. Por otra parte, la relativamente alta tasa de alfabetismo indica que el país desarrolló en forma temprana su nivel de educación primaria.

Financiamiento

Chile gasta poco en educación

En 1992 el gasto público en educación alcanzó al 2,76% del PIB (Cuadro 5),¹³ y esa resulta ser una cifra reducida al ser comparada con la de otros países. En este sentido, basta comparar números para advertir que el gasto público en educación en los países de ingresos medios-bajos representa, en promedio, un 4,0% del PIB; para los países de ingresos medios-altos se

¹² Véase al respecto, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Unicef (1990).

¹³ De acuerdo a las nuevas Cuentas Nacionales.

CUADRO 4
INDICADORES EDUCACIONALES: UNA COMPARACION INTERNACIONAL

	Primaria	Cobertura (1)		Alumno por	Tasa de
		Secundaria	Terciaria	Profesor (2)	Alfabetismo(3)
Chile	90	56	18	29	93
Argentina	96	42	41	19	95
México	100	44	16	31	87
Brasil	84	15	11	23	81
Venezuela	89	44	27	24	88
Portugal	100	37	14	14	85
España	100	63	32	21	95
Corea	99	52	36	36	96

(1) Cobertura neta para 1987, salvo Argentina (primaria y secundaria) y España (secundaria) correspondiente a 1975. Cepal, (1992). (2) Educación primaria, World Bank (1993). (3) World Bank (1993).

alcanza a un 4,5%, mientras en los países más desarrollados se alcanza un 6,0%.¹⁴ Eso, desde el ámbito de los recursos públicos, pues el aporte privado al sistema educativo se situaría en alrededor del 2% del PIB, no disponiéndose de cifras externas comparativas.

Ahora bien, el gasto público en educación resulta ser también bajo si se lo evalúa desde una perspectiva histórica. Entre 1980 y 1992 esta variable cayó desde el 4,1% del PIB al citado 2,76%. La reducción más importante se produjo en el período 1985-90, cuando la política de ajuste fiscal disminuyó tanto el tamaño relativo del sector público como la incidencia del gasto en educación en el presupuesto público. Por otra parte, la composición del gasto experimentó un importante cambio desde la educación superior hacia la educación básica. Sin embargo, la educación superior logró compensar la caída del aporte fiscal con mayores ingresos privados, provenientes fundamentalmente del pago de matrícula y la venta de servicios.

El Diagrama 2 presenta los flujos de recursos financieros del sistema educativo para 1992. Para dicho año, el gasto fiscal representa el 61,5% del gasto total en educación, el aporte familiar a través del pago de matrícula asciende al 29,2% y los ingresos que reciben las universidades por concepto de venta de servicios y otros ítemes ascienden al 7,1% del total.¹⁵

La asignación de recursos públicos a los establecimientos de educación preescolar, básica y media se realiza a través de una subvención por estudiante que asiste al respectivo establecimiento. Esta debe cubrir el conjun-

¹⁴ Lockheed y Verspoor (1991) a base de información de Unesco para 1985. Nótese que las diferencias en términos de gasto per cápita son mucho más significativas.

¹⁵ El restante 2,2% corresponde a gasto en inversión.

to de gastos de operación de las escuelas, y su propósito es promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener a los alumnos. Ello, a su vez, redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos.

CUADRO 5
GASTO EN EDUCACION

	1980	1985	1990	1992
Gasto Público Total				
Índice	100,0	100,2	83,7	104,8
% PIB	4,1	4,5	2,8	2,8
% Pto público	11,3	11,5	9,7	11,2
Composición del Gasto Público(%) (1)				
Preescolar	6,1	6,2	7,9	8,4
Básica	39,6	47,0	52,4	53,1
Media	14,1	15,6	17,4	15,7
Superior	35,2	27,3	19,6	19,8
Financiamiento				
Universidades (2)				
Aporte Fiscal	102,0	83,3	66,4	79,7
Aporte Privado	n.d.	41,9	71,0	n.d.
Endeudamiento	n.d.	2,9	13,4	n.d.
Total	n.d.	128,1	150,8	n.d.

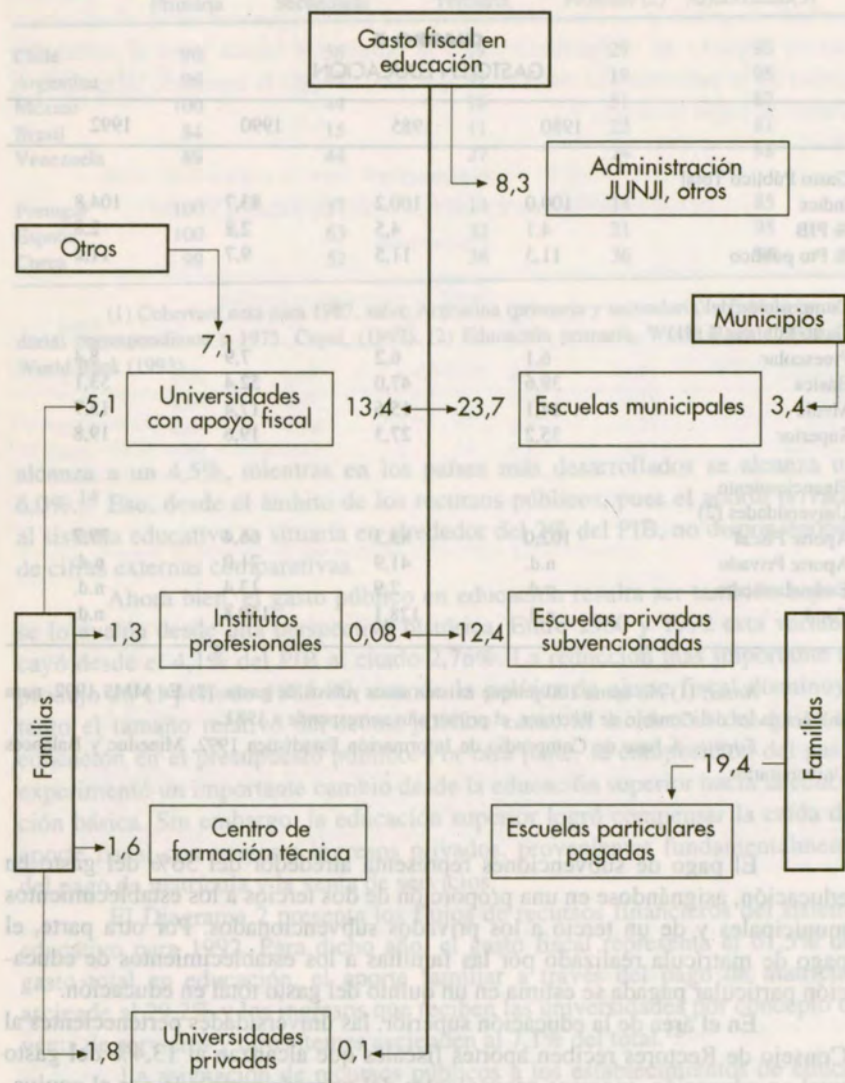
Notas: (1) No suma 100 porque existen otros rubros de gasto. (2) En MMS 1992, para universidades del Consejo de Rectores, el primer año corresponde a 1981.

Fuente: A base de Compendio de Información Estadística 1992, Mineduc y Balances Universitarios.

El pago de subvenciones representa alrededor del 36% del gasto en educación, asignándose en una proporción de dos tercios a los establecimientos municipales y de un tercio a los privados subvencionados. Por otra parte, el pago de matrícula realizado por las familias a los establecimientos de educación particular pagada se estima en un quinto del gasto total en educación.

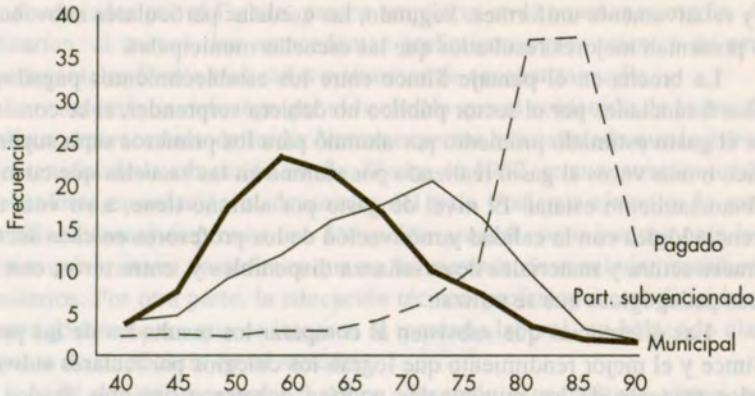
En el área de la educación superior, las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores reciben aportes fiscales que alcanzan al 13,4% del gasto total en educación, ingresos provenientes del pago de matrícula por el equivalente de 5,1%, más otros ingresos que incluyen la venta de servicios, por ejemplo, y que ubican en el rango del 7% del gasto total. Para las instituciones que se especializan en docencia el pago de matrícula es la fuente principal de ingresos. En efecto, el citado ítem representa el 90% del presupuesto en los institutos profesionales (1,3% del gasto total); un 90% del presupuesto de las

DIAGRAMA 2
FLUJOS DE RECURSOS EN EL SECTOR EDUCACIÓN 1992
 (Porcentaje)



Fuente: Aedo y Larrañaga, 1993.

GRAFICO 1
DISTRIBUCION SIMCE CASTELLANO
1990



universidades particulares (1,8%), y el 95% de los ingresos de los centros de formación técnica (1,6%).¹⁶

A su vez, el financiamiento fiscal a la educación superior se canaliza a través de un aporte directo y de libre disponibilidad, que representó en 1992 un 51% del aporte total; más los aportes concursables según la calidad de la matrícula; los proyectos de investigación y desarrollo (30,5%), y los aportes dirigidos a los estudiantes en la forma de créditos, becas y otros similares (18,5%).

Educación: Problema de calidad

El indicador más utilizado para medir la calidad de la educación chilena es aquel que emana de los resultados de las pruebas Simce. Estas evalúan el logro de objetivos pedagógicos para el universo de estudiantes de cuarto y octavo año básico, en diversas áreas de enseñanza.¹⁷

Las sorpresas del Simce

El Gráfico 1 presenta la distribución según tipo de escuela del resultado de la prueba Simce de Castellano para el cuarto año básico en 1990. Dos

¹⁶ El complemento proviene del aporte fiscal indirecto.

¹⁷ Se trata de un indicador imperfecto puesto que el rendimiento académico depende también de variables relacionadas con la condición socioeconómica (salud, nutrición, educación en el hogar, etc) y de factores asociados al esfuerzo individual.

resultados importantes —que generalizan para distintos años, niveles y áreas de evaluación— se desprenden del citado gráfico. Primero, mientras el rendimiento de las escuelas financiadas por el sector público es más bien bajo y sujeto a gran dispersión, los establecimientos pagados presentan rendimientos altos y relativamente uniformes. Segundo, las escuelas particulares subvencionadas presentan mejores resultados que las escuelas municipales.

La brecha en el puntaje Simce entre los establecimientos pagados y aquellos financiados por el sector público no debiera sorprender, si se considera que el gasto estimado promedio por alumno para los primeros sería superior en cinco o más veces al gasto realizado por alumno en las escuelas que cuentan con financiamiento estatal. El nivel de gasto por alumno tiene, a su vez, una coherencia lógica con la calidad y motivación de los profesores en cada sector, la infraestructura y materiales de enseñanza disponibles y, entre otros, con las técnicas pedagógicas que se utilizan.

Las diferencias que subsisten al comparar los resultados de las pruebas Simce y el mejor rendimiento que logran los colegios particulares subvencionados respecto de los municipales podrían deberse a distintos grados de eficiencia relacionadas con el tipo de propiedad. Ello si se considera que ambas modalidades cuentan con la misma subvención por estudiante¹⁸ y que la diferencia en el puntaje Simce no desaparece cuando se controla por las características socioeconómicas de los estudiantes (Aedo y Larrañaga, 1994).

Un elemento perturbador es que los puntajes Simce no se publican a nivel de escuela. Ello priva a los padres de familia de una herramienta de información vital para la decisión educacional y, además, entraba el mecanismo de competencia que, basado en la subvención, busca elevar la calidad de la educación. Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas Simce esgrimen el —poco convincente— argumento de que se trata de evitar tensiones adicionales en un medio caracterizado por la pobreza de recursos y carente de posibilidades reales de superación.¹⁹

Otro punto a considerar es que la prueba Simce fue administrada por la Universidad Católica hasta 1992, y a partir de esa fecha la tutela reside en el Ministerio de Educación. Tal modalidad pareciera inconveniente, puesto que finalmente el Simce equivale a una autoevaluación del desempeño ministerial y no de establecimientos.

¹⁸ Otros factores actúan en direcciones contrapuestas. Por una parte, un segmento de escuelas particulares recibiría recursos adicionales de instituciones religiosas o fundaciones educacionales. Por otra parte, las municipalidades aportan recursos a las escuelas bajo su administración. Además, mientras el grupo particular subvencionado debe pagar por la infraestructura del local, el segmento municipal ocupa locales públicos.

¹⁹ En 1993, se publicó el nombre de los establecimientos que habían logrado los mejores puntajes Simce en determinadas comunas. Este debiera ser el primer paso de una política de transparencia total del sistema.

Educación técnica vs. educación general

Sumado a lo anterior, es posible presumir que la brecha en el rendimiento académico de los alumnos de establecimientos pagados, versus aquellos financiados por el Estado, parece ampliarse en la enseñanza media. Así lo indicarían, al menos, los antecedentes preliminares provenientes de pruebas experimentales Simce realizadas a alumnos de enseñanza media.

Además se debe agregar el hecho de que el contenido de la enseñanza media no aparece bien definido. Varios expertos han señalado que la estructura y contenidos de la educación media, fijados en 1967, se encontrarían totalmente obsoletos en relación al desarrollo del país. Así, por ejemplo, la variante científico-humanista provee una formación general como insumo para la educación universitaria en jóvenes que en su mayoría no continúan estudios universitarios. Por otra parte, la educación técnico-profesional está dirigida a preparar a jóvenes para que se integren al mercado laboral, no habiendo claridad respecto de su eficacia en tal sentido.

El debate internacional sobre educación especializada versus educación general se reproduce en Chile cada vez con mayor fuerza. Por una parte, hay quienes sostienen que la educación moderna debe ser general y enseñar a «aprender a aprender», habida cuenta que el ritmo del cambio tecnológico requiere básicamente de adaptación y flexibilidad antes que conocimientos específicos que pronto quedarán obsoletos. A su turno, la educación técnico-profesional es defendida por aquellos que la visualizan como una puerta de entrada rápida y eficaz al mundo del trabajo.²⁰

Los pocos estudios empíricos disponibles para Chile²¹ indican que el perfil de salarios es ligeramente superior para los egresados de la enseñanza técnico-profesional que para quienes egresan de la educación científica-humanista y se integran al trabajo sin estudios superiores de por medio.²² Tampoco existirían evidencias de un deterioro en la tasa de crecimiento de los salarios entre los egresados técnicos-profesionales, como lo prevé la hipótesis de la obsolescencia de la citada modalidad educacional.

Más allá de la evidencia salarial, existen distintos indicadores que favorecen a la modalidad técnico-profesional. Primero, la tasa de egreso de sus estudiantes supera a la que exhiben quienes siguen la línea científico-humanista. Segundo, la tasa de participación laboral femenina es más alta en el primer grupo, fundamentalmente porque las egresadas exhiben una alta adscripción laboral. Tercero, la estructura socioeconómica de los estudiantes técnico-profesionales es más baja que en la modalidad alternativa. En conjunto, los tres

²⁰ Estas posiciones se encuentran en Cepal-Unesco (1992) y BID (1994), respectivamente.

²¹ Véase, en particular, Cáceres y Bobenrieth (1993) y Butelman y Romaguera (1994).

²² Ello podría ser explicada por el año adicional de educación que presenta la modalidad técnico-profesional antes que por el tipo de formación. Véase Butelman-Romaguera (1994).

elementos citados sugieren que la educación técnico-profesional ha favorecido a una mayor equidad social, lo que constituye un argumento a considerar en la discusión del contenido y perspectivas de la enseñanza media.²³

En materia de educación superior, la evaluación de la calidad se dificulta por la carencia de indicadores estandarizados de rendimientos —como las pruebas Simce— y por la amplia gama de instituciones que conforman este sector. Existen, sin embargo, dudas razonables sobre la calidad de la docencia en algunos segmentos de esta área. En particular, el explosivo incremento en el número de instituciones, así como en la oferta de ciertas carreras, cuestiona la calidad de los insumos educativos en utilización. Ahora bien, esta docencia se financia en gran medida por el pago de matrícula que voluntariamente entregan las familias y, al respecto, existe una frontera difusa entre la procedencia de la regulación pública y la soberanía de las opciones privadas.

Políticas actuales

El principal grupo de políticas en actual aplicación está comprendido en el programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación). El citado proyecto se inició en 1991, tiene una duración de 6 años y su costo aproximado alcanza a los US\$ 240 millones.²⁴ El proyecto MECE tiene 4 objetivos básicos. Primero, busca «elevar el piso» de la educación pública mediante refuerzos en infraestructura, textos, capacitación de profesores y similares. Segundo, busca transformar a los profesores en agentes activos y creativos, a través de su participación en concursos de proyectos para el desarrollo de escuelas. Tercero, fortalece áreas específicas del sistema, como las escuelas rurales y la capacidad de gestión del Ministerio. Cuarto, intenta profundizar la cobertura de la educación preescolar.

Un segundo programa en aplicación es el P-900. En su primera versión, en 1990, se eligieron las 969 escuelas más atrasadas según el puntaje de las pruebas Simce, y se les sometió a un tratamiento intensivo consistente en mejoras de infraestructura, atención personalizada a los niños con problemas de aprendizaje, suministro de textos y materiales de enseñanza y capacitación a los profesores, entre otros. La evaluación del programa ha sido positiva, de acuerdo al incremento que obtuvieron dichos establecimientos en el puntaje de las pruebas Simce, el cual supera a la evolución promedio del resto de las escuelas subvencionadas. A partir de 1992 el programa P-900 se institucionalizó para atender en forma permanente al 10% de las escuelas que presente mayor déficit en la enseñanza.

²³ Queda por demostrar si la causa reside en alguna característica inherente a la modalidad técnico-profesional o en un proceso de autoselección donde prima la motivación de quienes allí estudian.

²⁴ Financiado en un 70% con préstamos del Banco Mundial.

Las rigideces del Estatuto

Por otra parte, los profesores y sus reivindicaciones han sido atendidos por el Estatuto Docente promulgado en 1990. Entre las principales medidas del Estatuto están: la definición de la categoría de profesionales de la educación; la implementación de la carrera docente para los profesores municipalizados, la cual incluye titularidad en el cargo; la introducción de un salario mínimo y de un conjunto de asignaciones en base a experiencia y responsabilidades para los profesores municipales y particulares subvencionados, y una mayor atención al perfeccionamiento docente a través del incremento de recursos y la diversificación de la oferta de capacitación.

Implicancias negativas del Estatuto son la rigidización de la planta laboral y la transferencia de recursos a los profesores al margen de la subvención, introduciendo un elemento de inconsistencia en el sistema de incentivos basado en la subvención escolar.²⁵

Las carencias curriculares

Una importante iniciativa que no se ha concretado es la atingente a la descentralización curricular. Esta permite a los establecimientos fijar su propio currículum sujeto a un conjunto de objetivos fundamentales y una lista de contenidos mínimos. El Ministerio de Educación propondría nuevos planes y programas de estudio para aquellos establecimientos que no deseen elaborar sus propios currículos.

Respecto del contenido de la enseñanza media no ha habido grandes modificaciones salvo el desarrollo de estudios al respecto. Se espera que las conclusiones de estos estudios, previstos para fines de 1993, constituyan la base de la nueva política en la educación media.

Tampoco ha habido cambios sustanciales de política en la educación superior. Ello a pesar de que a inicios de 1990 se encargó a una comisión de expertos (Comisión de Estudios de la Educación Superior, 1991) elaborar un diagnóstico y una estrategia de desarrollo para el sector. Las principales recomendaciones de la Comisión estuvieron dirigidas a fortalecer la base institucional del sistema, incrementar la matrícula (cualitativa) del sector, generar más calidad y equidad, fomentar la investigación científica y la creación cultural, e incrementar y diversificar las posibilidades de financiamiento de la educación superior. Salvo excepciones, tales recomendaciones no se han concretado en políticas específicas.

En materia de financiamiento educacional, las principales políticas introducidas han sido la ya citada recuperación de los aportes fiscales a la educación; el establecimiento de una política de becas de matrícula para las

²⁵ Lo mismo ocurre con los reajustes salariales obtenidos por los profesores después del paro de mediados de 1993.

universidades del Consejo de Rectores que alcanzarán a las 20.000 durante 1994; la implementación en octubre de 1993 de una ley que incentiva los aportes de las familias a los establecimientos de educación subvencionada y las donaciones efectuadas por empresas, y el proyecto de ley —en etapa de discusión— sobre la sustitución del crédito universitario por un sistema de préstamos con retorno contingente al ingreso laboral.

3. CUATRO PROPUESTAS EN EDUCACIÓN

A continuación se presentan cuatro propuestas principales dirigidas a elevar la calidad, eficiencia y equidad de la educación chilena. Las dos primeras están vinculadas a la educación subvencionada del nivel preescolar, básico y medio. La tercera y cuarta se refieren, respectivamente, al financiamiento de las universidades y de sus estudiantes.

A. Más recursos para la educación básica y media: Más financiamiento compartido y más gasto público

Una restricción importante que enfrenta la educación subvencionada en Chile está en la falta de recursos. En efecto, si se suma el total de aportes públicos a los establecimientos educacionales por concepto de la subvención escolar, del aporte municipal y del Estatuto Docente, se obtiene para 1992 un gasto nominal promedio mensual por alumno de \$ 6.950. Ello implica que el país destina un 1,52% de su Producto para financiar la educación de 2,74 millones de estudiantes, los que representan el 92% de la matrícula preescolar, básica y media.

Existen diversos parámetros para catalogar como insuficiente el citado nivel de gasto. Quizás el indicador más dramático se refiere a la remuneración de los profesores. Al respecto, un cálculo estimativo para 1992 sitúa en alrededor de \$ 145.000 la remuneración bruta —\$120.000 líquidos— de un profesor promedio de estos colegios.²⁶ Al respecto considere que un hogar compuesto por este profesor, su esposa y tres hijos, y que no tengan otro ingreso familiar, estará en el límite de la definición de pobreza.²⁷ Ello, repercute en la calidad y motivación de estos profesionales. Como muestra, cabe considerar que quienes hace una década ingresaron a estudiar pedagogía pusieron tal opción en el lugar promedio 4,2 de la postulación.²⁸ En otras palabras, el profesor represen-

²⁶ El cálculo se realiza para un docente de la educación básica, asumiendo que el 85% del ingreso de los establecimientos se destina a personal y que el salario de los docentes directivos es 3 veces el salario de un profesor de aula.

²⁷ La línea de pobreza urbana per cápita es de \$ 23.500, en moneda de 1992.

²⁸ Sanfuentes (1990) a base de información provista por H. Larraín.

tativo ya había experimentado cuatro frustraciones sobre su condición docente previo a iniciar sus estudios. Todo lo anterior parece un absurdo cuando se piensa en el profesor como el eje de la formación de los futuros recursos humanos del país. Eso, sin pensar en que además existen importantes aprensiones respecto de la calidad y contenido de las instituciones pedagógicas que forman a los profesores.

La canalización de nuevos recursos a la educación debiera proceder a través de dos caminos principales: el financiamiento compartido y el incremento y la focalización del gasto fiscal.

Financiamiento compartido

La primera alternativa consiste en sumar el aporte de las familias y del Estado para financiar la educación subvencionada. Este es un camino lógico a seguir si se considera que existe capacidad de pago y que, a la vez, faltan recursos. La capacidad de pago es obvia, dado que una parte significativa del 92% de los estudiantes que asisten a establecimientos subvencionados tiene que pertenecer a familias de ingresos medios y altos.

En la actualidad existen diversas modalidades para operacionalizar el financiamiento compartido. Ellas se basan en reducir al aporte fiscal en una fracción del incremento del nuevo aporte privado, de manera de incentivar el paso a la nueva modalidad de financiamiento. De hecho, en Chile existe una Ley de Financiamiento Compartido desde fines de los '80, la que no ha operado por falta de voluntad política. Recién en septiembre de 1993, en el marco de la negociación de la reforma tributaria, se dio un nuevo impulso a la iniciativa a través de un esquema más atractivo de incentivos y, fundamentalmente, a partir de la decisión política de implementar el sistema. Sin embargo, el destino final de la medida no es claro. De hecho, a poco más de un mes de su promulgación, ya existía una iniciativa parlamentaria para derogarla.²⁹

Un esquema de financiamiento compartido representa claras ganancias de eficiencia respecto del sistema anterior, el cual forzaba a las familias a realizar una decisión *discreta*: enviar a sus hijos a establecimientos subvencionados y gratuitos, generalmente de mala calidad, o pagar matrículas mensuales por sobre los \$ 30.000 para acceder a una educación de mayor calidad. En cambio, el esquema de financiamiento compartido abre una gama de opciones intermedias respecto del pago y la calidad de la educación. Ello permitirá el

²⁹ La propuesta establece un aporte máximo de \$ 28.000 por parte de las familias. El aporte fiscal se reduce de acuerdo al cobro que decida el establecimiento; pero no más allá del 35% del aporte privado. La medida rige en forma voluntaria para toda la educación particular subvencionada y para la educación media municipalizada. En este último caso, se debe contar con la voluntad de los padres; más aún, cualquier apoderado residente en el comuna puede solicitar el beneficio individual de la gratuidad.

paso desde el actual sistema bipolar a un esquema de mayores matices y recursos, que a su vez debiera potenciar el resultado educacional.

La oposición a la nueva iniciativa se basa en consideraciones de equidad. Se argumenta que habrá estudiantes que no podrán pagar la cuota establecida y deberán cambiarse de establecimiento educacional. Ello derivaría en un sistema educacional diversificado según ingresos familiares, pues cada familia accedería a una educación según sus recursos económicos. En otras palabras, la introducción de categorías de mercado en el área educacional atentaría contra la igualdad de oportunidades y terminaría con un espacio de interacción social que se ha mantenido al margen de la discriminación basada en los medios económicos.

Hay varios argumentos que invalidan la crítica anterior. En primer lugar, el actual sistema entrega un producto de mala calidad, es ineficiente y tampoco es equitativo. Ese es el punto de referencia real; no un sistema abstracto e idealizado de interacción social y de igualdad de oportunidades. Segundo, el resto de los servicios sociales en Chile está sujeto a alguna forma de financiamiento compartido. En particular, los programas de salud y de vivienda requieren aportes de los beneficiarios; y eso se justifica por la escasez de fondos fiscales y porque el aporte privado es funcional a una mejor calidad en la entrega del servicio, pues quien paga exige. Tercero, los antecedentes disponibles indican que el 73% de los establecimientos que se trasladarán al sistema de financiamiento compartido para 1994 cobrarán una matrícula igual o inferior a \$ 3.000 mensuales, monto según el cual el sistema es una opción factible para la gran mayoría de las familias chilenas.³⁰

Gasto público: Más y mejor focalizado

Adicionalmente, el nuevo sistema puede complementarse con otras medidas que aseguren ganancias netas en términos de una mayor equidad e igualdad de oportunidades. Estas se refieren a la focalización y el consiguiente aumento del gasto fiscal en los sectores más pobres.

Al respecto, hay tres iniciativas de interés. Primero, incrementar los recursos que vía subvención se entreguen a los establecimientos educacionales ubicados en las localidades con mayor pobreza. Segundo, focalizar hacia las escuelas más pobres a través de programas de refuerzo directo, como el MECE y el P-900. Tercero, que el Gobierno financie un número determinado de becas en cada uno de los establecimientos que se transfiere al nuevo sistema, de manera que los estudiantes de menor ingreso tengan la posibilidad de continuar sus estudios o de acceder a tales establecimientos, sin que ningún estudiante

³⁰ De acuerdo a cifras provenientes de la encuesta Casen 1992 proyectadas a marzo de 1994, la incidencia sobre el presupuesto familiar de enviar dos hijos a establecimientos que cobren una mensualidad individual de \$ 3.000 alcanzaría a un 4,3% para el hogar promedio del quintil 2 de ingresos, 3,0% para el quintil 3 y 2,1% para el quintil 4.

tenga que abandonar su colegio por falta de medios de pago ni se generen «ghetos» escolares. En suma, las medidas citadas podrían elevar sustancialmente el piso de la educación subvencionada, de tal forma que la distancia entre escuelas pueda disminuir antes que aumentar.

En relación al mayor financiamiento fiscal requerido, una parte provendría del ahorro derivado de la menor subvención fiscal que el Gobierno haría en aquellos establecimientos que se adscriban al sistema de financiamiento compartido. Sin embargo, se estima que tales recursos serían insuficientes, pues de hecho, esa referida mayoría de establecimientos que cobrarían una mensualidad menor a \$ 3.000 están exentos de descuentos en la subvención.

Se requiere, por tanto, de incrementos netos en el aporte fiscal a la educación subvencionada. Esta opinión es compartida por diversas personalidades relacionadas con el sector y puede ser argumentada con el deterioro histórico que presenta el aporte fiscal a la educación (véase Cuadro 5). Claramente, el sector público puede elevar su actual contribución a la educación subvencionada (1,9% del PIB en 1992) sin arriesgar los equilibrios fiscales. Que tal inversión se justifique, en última instancia, dependerá de la eficacia del gasto para elevar la calidad del servicio educacional. La próxima sección establece ciertas condiciones que debieran cumplirse para validar los incrementos en el presupuesto fiscal a la educación subvencionada.

Las consideraciones anteriores sugieren que la combinación de financiamiento compartido e incremento y focalización del gasto fiscal dan lugar a un sistema más equitativo que el actual. La ganancia en equidad es así reforzada si se considera que en la nueva modalidad el monto de subsidio otorgado será una función decreciente del ingreso familiar. Ello en tanto reducirá la subvención a los establecimientos bajo financiamiento compartido y se incrementarán los recursos fiscales a los establecimientos más pobres. En el sistema actual, en cambio, el subsidio fiscal —subvención— es igual para todos los estudiantes de escuelas subvencionadas, independiente de su condición socioeconómica.

Un mayor espacio para los privados

Cabe agregar que toda iniciativa razonable que diversifique e incremente los recursos a la educación es bienvenida. En particular, la posibilidad de exenciones tributarias a las donaciones que empresas y personas naturales otorguen a los establecimientos educacionales configura otro interesante espacio a explorar.

Al respecto, en septiembre de 1993 se dictó una ley que permite descontar del pago del impuesto de primera categoría el 50% del monto de las donaciones que financien proyectos en materia de infraestructura, capacitación y desarrollo educacional en general. El descuento de impuestos tiene como techo la cifra menor entre el 2% de la renta líquida imponible o las 14.000 UTM. Podrán ser beneficiarios de las donaciones los establecimientos munici-

pales y los privados subvencionados sin fines de lucro. El intendente de la respectiva región tiene la responsabilidad de aprobar las donaciones, previo informe del Serplac en relación al cumplimiento de los requisitos exigidos.

La medida busca incrementar los recursos educacionales y, en especial, aquellos destinados a la inversión de infraestructura y de capital humano. El éxito de ésta dependerá de la evaluación que realice el potencial donante; ahí está la clave. Al respecto, la decisión de donar dependerá de los beneficios y costos asociados. Los beneficios para el donante pueden ser variados, entre otros, imagen corporativa, altruismo o decidir el destino de sus tributos. Por otra parte, la exención tributaria disminuye el costo de la donación a la mitad, siempre que no exceda el límite superior citado. En el pasado reciente ha habido experiencias de donaciones sin que medien exenciones tributarias, lo que sugiere que habría un interesante potencial a explotar al disminuir el costo de tal decisión. En este sentido, la evidencia internacional muestra que el volumen de donaciones es muy sensible a las variaciones que se produzcan en su costo.

En el tema de las exenciones tributarias caben dos sugerencias: En primer término, podría extenderse a las personas naturales la opción de canalizar parte de sus impuestos a través de donaciones educacionales. Segundo, el reglamento que operacionaliza la Ley de Donaciones es demasiado engorroso y admite un serie de simplificaciones que harían más efectiva la ley.

B. Más recursos, ¿mejor educación?

La argumentación del punto anterior presupone que mayores recursos darán lugar a una mejor educación. En realidad, esta es la principal justificación para introducir un esquema de financiamiento compartido y para incrementar los recursos fiscales al sector. Sin embargo, el aumento de recursos es sólo una condición necesaria para elevar la calidad de la educación. En última instancia, se requiere que los nuevos recursos provean de más y mejores insumos al proceso educativo y ello ocurrirá con mayor fluidez en presencia de una serie de condiciones «ambientales».

Primero, es natural que la escuela sea la unidad básica que guíe el proceso de mejora de la calidad. Las escuelas están en la mejor posición para decidir las políticas específicas a implementar, las decisiones necesarias de contratación y despido, el uso de esquemas de incentivos individuales y mucho más.

Segundo, las escuelas deben poseer autonomía financiera para implementar sus decisiones educacionales. Además, los recursos que capte cada una de ellas deben relacionarse con los logros que ellas mismas obtengan en materia educacional. Tal vínculo es esencial para que los insumos fluyan hacia las escuelas más eficaces. Así también, los establecimientos deben tener cierta autonomía curricular que les permita elegir contenidos de relevancia para el medio escolar específico donde les toca actuar.

En tercer lugar, es necesario poner a disposición de las escuelas una amplia oferta de asesorías en términos de capacitación docente, técnicas pedagógicas, prácticas organizacionales y financieras, y demás insumos requeridos para elevar la calidad educacional. Los oferentes de asesorías pueden ser entes públicos y privados, los que deberían ser financiados con los nuevos recursos que se derivarían de la política de financiamiento compartido y focalización del gasto público. Alternativamente, el Estado puede subsidiar directamente la modernización tecnológica de las escuelas.³¹

Nótese que la propuesta anterior centra en la escuela, antes que en los profesores, el eje recursos-incentivos-calidad. Ello se justifica debido a la naturaleza cooperativa del proceso educacional y por las demandas informacionales requeridas.³²

¿Subvención o «voucher»?

Por otra parte, es necesario reforzar la subvención como mecanismo de asignación de recursos en el sector. Al respecto, la subvención se aproxima a un subsidio a la demanda o «voucher», puesto que cuando un estudiante cambia de lugar de estudios la correspondiente subvención se transfiere al nuevo establecimiento. De tal forma, es «como si» el Gobierno entregase los recursos correspondientes a la familia, para que éstas decidiesen el lugar de estudios y pagasen el costo de la matrícula con tales recursos. La forma de operación elegida, transferencia directa de la subvención desde el Gobierno hacia el establecimiento, presenta claras ventajas administrativas respecto de un sistema tradicional de «vouchers». En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y exigir en materia de la decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de «voucher», o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable.

En todo caso, el mecanismo de subvención presenta una poderosa herramienta para que los oferentes de educación subvencionada compitan entre sí, tanto para atraer como para retener estudiantes. Bajo condiciones adecuadas, el citado mecanismo redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos. En tal sentido presenta una ventaja sustancial sobre el esquema tradicional de educación pública, caracterizado por la centralización, falta de elección y de competencia.

Para que el mecanismo de subvención opere en forma eficaz se requiere, eso sí, de algunas condiciones adicionales a las ya citadas.

³¹ La propuesta generaliza dos experiencias recientes que han recibido una buena evaluación: el proyecto P-900, en que el Ministerio entrega una «atención integral» a las escuelas más atrasadas, y los Proyectos de Mejoramiento Educacional del MECE.

³² Véase, Murnane (1992). Al respecto, también son de interés los incentivos no monetarios (Lockheed y Verspoor, 1991).

Urgente: Publicar el Simce

Una cuarta y necesaria condición consiste en que la información de los puntajes Simce sea pública a nivel de escuela, para que los padres cuenten con la información que requieren para una adecuada toma de decisiones. Al respecto, liberar la información de los puntajes Simce parece ser, por puro sentido común, un requisito mínimo para respetar el derecho de las personas a decidir informadamente. Es difícil argumentar que los padres son incapaces de tomar buenas decisiones o que la realidad es tan mala que más vale ocultarla. En realidad, si existen límites en la capacidad decisional de algunas familias ello se debería en grado importante al uso de políticas paternalistas, como lo es el propio ocultamiento de los puntajes Simce.³³

Una ecuación clave: Más recursos, más calidad

Una quinta condición se refiere a minimizar el traspaso de recursos financieros a través de mecanismos distintos a la subvención y que no discriminan según la eficiencia o el logro de resultados. En este sentido, el Estatuto Docente y los paros del gremio de profesores han derivado en la entrega de recursos a los profesores sin importar su productividad, su nivel de esfuerzo o dedicación.

En particular, es absolutamente necesario flexibilizar la normativa laboral introducida por el Estatuto Docente, la cual rigidiza y centraliza la gestión del sistema educacional. Como ejemplo, considérese el absurdo de que existan déficit de profesores en algunas escuelas y sobredotación en otras de la misma comuna, y que el Estatuto Docente impida la reasignación de los docentes puesto que así se «menoscaba» la condición del profesor.

Otra condición está referida a que la administración municipal debe internalizar beneficios y costos de la gestión educacional. Actualmente, los municipios recurren sistemáticamente a los déficit como una variable de ajuste para hacer consistentes ingresos y gastos educacionales. Dicha práctica afecta el grado de competencia posible entre las escuelas municipales y aquellas del sector privado subvencionado y, además, alimenta las ineficiencias. Ello si se considera que los establecimientos subvencionados reciben igual monto de recursos y que sobreviven sin la posibilidad de incurrir en una política de déficit permanentes. Como fuera citado anteriormente —en la sección II.A—, actualmente las plantas docentes municipales están sobredimensionadas, y esa realidad responde tanto a la pérdida de alumnos como a las rigideces laborales y políticas que impiden el despido y/o reubicación de los profesores.

Una demostración contundente de los vicios del actual sistema de incentivos es el incremento de 10% en la planta de profesores en el período

³³ Además, si se quiere evitar comparaciones «injustas» es fácil estandarizar los puntajes Simce en base a comunas clasificadas según la variable socioeconómica.

1991-93, en condiciones que las escuelas ya enfrentaban problemas financieros por exceso de personal y que la matrícula sólo se incrementó en 1% en el citado período.

«Descentralización» de la administración municipal

Una última condición está referida a cambiar el actual esquema de administración municipal. Este se basó en el conjunto de escuelas de la comuna antes que en cada establecimiento en forma individual. En consecuencia, es posible que una escuela de buen desempeño y alta matrícula esté subsidiando a otra con bajo desempeño y matrícula. El resultado es que se desincentivan los esfuerzos de la primera y se permite la ineficiencia de la segunda.

Al respecto, es necesario traspasar a cada escuela la plena gestión de los recursos que le corresponde, transformándose el establecimiento en la unidad central de decisión de la oferta comunal, como debe ser.

En este contexto hay que considerar seriamente traspasar la administración de las escuelas municipales a instancias que internalicen los beneficios y costos de la gestión educacional y que, en definitiva, asuman como propios los resultados de la labor educativa. Claramente esta actitud será asumida con plenitud en la medida que también se traspase —parcial o totalmente— la propiedad de los establecimientos escolares.

Todo lo analizado anteriormente corresponde fundamentalmente a los aspectos atingentes a una perspectiva económica de la educación. Existen además diversas materias en el terreno pedagógico, propiamente tal, que deben ser obligatoriamente abordadas para elevar la eficacia del gasto público en educación. Destacan en este ámbito la definición y contenidos de la enseñanza media; la actualización de las técnicas pedagógicas; el profundizar la cobertura de educación preescolar, y la modernización institucional del sector. También se requiere una evaluación del programa Mece, el cual representó la política medular del gobierno de Patricio Aylwin en materia educacional.

C. Financiamiento a las universidades

El financiamiento fiscal a las universidades es un tema polémico. Hay posiciones que defienden una intervención masiva del Estado, debido a la trascendencia de esta área en el desarrollo del país. Otras corrientes, en cambio, postulan minimizar los aportes fiscales puesto que constituirían subsidios regresivos a las capas pudientes de la sociedad.

Al respecto, el análisis económico entrega caminos racionales de intervención pública, pues existen tres áreas principales que justifican el traspaso de recursos fiscales a las universidades. Estas son: 1) la actividad de investigación y docencia de postgrado vinculada al avance científico y tecnológico; 2)

el desarrollo de la cultura y de las artes, y 3) la docencia en carreras de pregrado con mayor rentabilidad social que privada.³⁴

Las citadas actividades benefician al conjunto de la sociedad antes que a individuos particulares y, por tanto, serían insuficientemente provistas a través de un arreglo de mercado. Además, como las universidades presentarían ventajas comparativas en su generación, sería eficiente que el Gobierno encarque su provisión a estas instituciones. En este sentido, el financiamiento público a las universidades es una alternativa natural pero no incondicional, y queda sujeta a la eficiencia y pertinencia de las labores que allí se realicen y que, por lo mismo, ameriten tal financiamiento.

El mecanismo que se utilice para transferir recursos públicos hacia las universidades es esencial para determinar su pertinencia y eficiencia. El arquetipo de la universidad pública latinoamericana —mediocre, ineficiente y alienada de la sociedad— ilustra los riesgos existentes en las transferencias de recursos de libre disponibilidad, los cuales se basan en un concepto equivocado de la autonomía universitaria. En cambio, vincular el traspaso de recursos fiscales a indicadores objetivos de actividades específicas o de resultados entregaría los incentivos necesarios para inducir la eficacia en el quehacer de estas instituciones.

De acuerdo a diversos autores, la existencia de un aporte directo a las universidades habría afectado negativamente su eficiencia (Sanfuentes, 1990; Gazmuri, 1992; Larrañaga, 1992b). Se argumenta que tal modalidad reforzó una falta de especialización del sistema, lo que terminó en que todas las instituciones intentaran, ineficientemente, convertirse en una universidad compleja. Además, la falta de una estructura de incentivos se transmitiría hacia el interior de las organizaciones, donde subsistirían importantes resabios de una cultura resistente a patrones de modernización, como son la competencia, las remuneraciones de mercado y otros. Tal característica iría en desmedro de la capacidad del sistema para adaptarse a las nuevas exigencias del entorno.

Corresponde, entonces, una reducción del aporte fiscal directo y la sustitución de esos menores recursos por mecanismos de transferencias fiscales más satisfactorias desde una perspectiva de logros y de eficiencia.

Dos caminos a seguir

En primer lugar, es necesario reforzar el esfuerzo realizado en investigación y desarrollo. Chile gastó en la materia el 0,76% del PIB en 1993, correspondiendo a las universidades algo más de la mitad de ese presupuesto. La cifra anterior es extraordinariamente baja, si se considera que representa menos del 5% del gasto per cápita promedio de los países más desarrollados.

³⁴ Esta última alternativa, así como la política de créditos y de becas, se examina en la próxima subsección sobre financiamiento a los estudiantes.

El área de la investigación científica y tecnológica es un aspecto de particular relevancia en la formación del recurso humano. La actual comunidad de investigadores es de tamaño reducido y está sujeta a un progresivo grado de envejecimiento. Cálculos estimativos sitúan en alrededor de 100 nuevos doctores anuales los requisitos de reposición de la planta existente; y de 200 más si se quisiera reemplazar todos los retiros por personal de la citada calificación académica. Tales números exceden largamente a la actual producción de nuevos doctores (Comisión de Estudios de la Educación Superior, 1991). Se necesita un programa más ambicioso para formar nuevos investigadores. La base de esta política consiste en extender el número de becas disponibles para estudios en programas de posgrado nacionales y/o internacionales que presenten niveles académicos adecuados.

También, se propone incrementar sustancialmente los recursos destinados a la investigación. El concurso Fondecyt ha constituido un mecanismo satisfactorio para financiar investigación a través de la competencia académica. Se sugiere, por lo mismo, profundizar el Fondecyt a través de tres vías: financiando un mayor número de proyectos de calidad, incrementando las remuneraciones para los investigadores y ampliando el «overhead» para las instituciones. Por otra parte, el concurso Fondef financia investigación aplicada en áreas predefinidas por los organismos competentes del Estado. Se trata de un mecanismo necesario, que debe ser proyectado en el tiempo —pues en su versión actual se extingue en 1994—, y que debiera ampliar su contenido desde lo netamente productivo hacia temas relacionados con el desarrollo social.

Por último, es importante facilitar el intercambio científico internacional y, en particular, la recuperación de investigadores chilenos que residen en el exterior.

En segundo término, se requiere impulsar el desarrollo de la infraestructura científica y de los nuevos proyectos ligados a la docencia de pre y posgrado. Se propone crear, con este fin, un fondo concursable para co-financiar proyectos de mediano y largo plazo.³⁵ Las universidades presentarían proyectos de mediano plazo, con un itinerario temporal respecto de metas y objetivos, y con una clara explicitación de los gastos presupuestados en materia de infraestructura, equipos y personal, entre otros. Los ingresos del proyecto provendrían de fondos propios —por ejemplo, a través del ingreso por matrícula— y un aporte fiscal. Este último será asignado a través del citado concurso de proyectos y por la vía de una clara justificación respecto de su pertinencia. La continuidad del financiamiento estará sujeta a evaluaciones periódicas.

El esquema propuesto concilia la transferencia de recursos asociadas a resultados con un horizonte temporal extendido, acorde con la naturaleza reflexiva y mediata de la labor universitaria. Además, inducirá a la especialización natural de las universidades en las áreas que presenten mayores ventajas comparativas, es decir, en aquellos sectores donde pueden ganar proyectos.

³⁵ Una propuesta similar ha sido recientemente formulada por el Consejo de Rectores.

Una condición necesaria para la operación de los fondos concursables es la objetividad y solvencia de los mecanismos de arbitraje. Claramente, es preferible no tener un sistema de concurso si existe discriminación o ineptitud en la selección, y en ese sentido el correcto arbitraje presenta un desafío que debe ser enfrentado.³⁶

Es bueno dejar muy en claro que el sistema anteriormente expuesto, si bien propicia una reducción relativa del aporte fiscal directo, no propone su desaparición. El financiamiento público cumple un rol necesario en la provisión de recursos para las numerosas tareas universitarias que no pueden o no deben estar sujetas a indicadores identificables de logro.

Por último, las instituciones destinatarias del aporte fiscal deben ser todas aquellas que ofrezcan garantías respecto de la seriedad y la calidad de su labor, garantías que deben ser formalizadas a través de un proceso riguroso de acreditación. En otras palabras, el aporte fiscal puede dirigirse a las nuevas universidades privadas que cumplan con tales requisitos, como puede también eliminarse en los casos que éstas, habiendo recibido aportes, no fundamenten su continuidad. En definitiva, el concepto clave está en actuar con pragmatismo en la utilización de los fondos fiscales.

D. El financiamiento de los estudiantes

Respecto del financiamiento de los estudiantes, la regla general debe considerar el cobro del costo de la educación superior a los beneficiarios. Ello se justifica por razones de equidad y de eficiencia. Por una parte, la educación superior constituye una inversión de alta rentabilidad privada y que eleva sustancialmente la capacidad de generar ingresos laborales. Actualmente, tres de cada cuatro egresados universitarios pertenecen al 20% más rico de la población.³⁷ Cobrar por el costo de esta inversión es, por tanto, equitativo. Por otra parte, el cobro por la educación induce a una mejor asignación de recursos: las decisiones se tornan más cuidadosas, se desincentiva la prolongación innecesaria de los estudios y se induce a un mejor rendimiento académico.

Pero, como no existen reglas sin excepciones, el concepto anterior de cobro debe estipular dos de ellas: Primero, existen carreras de pregrado que ameritan subsidios públicos. Típicamente, las licenciaturas de ciencias, las pedagogías, las carreras artísticas y similares, presentan una mayor rentabilidad social que privada, debido a que la futura actividad laboral está sujeta a características de bien público, o si no, provee servicios sociales de una baja demanda de mercado. Segundo, una política de becas selectivas es una adecua-

³⁶ Por otra parte, sistemas de asignación como el aporte directo están expuestos a la eventual arbitrariedad de la autoridad gubernamental.

³⁷ Según la encuesta Casen de 1990. Véase Larrañaga (1992a).

da señal y estímulo para los jóvenes de escasos recursos que deben vencer numerosos obstáculos para acceder a la educación superior.³⁸

Los pros y contras de los subsidios

De acuerdo a esos términos, una política de subsidio al cobro debe adecuarse a los fines perseguidos. En el caso de las carreras de alta rentabilidad social interesa compensar a quienes terminan efectivamente trabajando en las áreas de interés. Considérese, por ejemplo, el caso de las pedagogías: un subsidio en el pago de matrícula tiene importantes filtraciones puesto que favorece a quienes utilizan las carreras pedagógicas como «trampolín» para otras carreras,³⁹ así como para quienes egresan pero trabajan en actividades que no ameritan subsidios (profesores de biología que son visitantes médicos, profesores de educación física dedicados a la aeróbica, etc.). Al respecto, una política más adecuada consistiría en cobrar aranceles de matrícula que cubran el costo de producir la carrera y que sean financiados a través de un crédito cuyo retorno sea contingente al destino ocupacional de la persona. En tal caso, el subsidio cumple con el objetivo propuesto de beneficiar exclusivamente a quienes trabajan en el área que interesa estimular.

En el caso de la ayuda a los estudiantes pobres, una beca de mantención puede ser más importante que la exención de la matrícula. En efecto, esta última es inefectiva si el estudiante fracasa o abandona sus estudios debido a la carencia de medios de vida.⁴⁰ En cambio, un estudiante que tiene tranquilidad económica y triunfa en sus estudios siempre puede pagar su matrícula en forma diferida.

Retornando al caso general de cobro por la educación superior, debe tenerse presente que toda inversión, incluyendo la educacional, requiere un puente que vincule el costo presente con el flujo de beneficios futuros. Ello fundamenta los mecanismos de crédito universitario, que en Chile operan desde 1981. En su modalidad actual, que data de 1987, el crédito se pacta a quince años, con dos de gracia, con una tasa de interés real del 1% anual, y cuyo servicio es fijo e independiente del ingreso del deudor.

A comienzos de 1993 se envió al Parlamento un proyecto para sustituir el citado esquema por un Fondo Solidario de Crédito Universitario. El nuevo sistema introduce un crédito cuyo retorno es contingente al futuro ingreso laboral. Así, el servicio del crédito consistiría en el 5% del ingreso por un período máximo de 15 años, con un interés real del 4% y con 2 años de gracia. Cumplido el plazo de 15 años, cualquier saldo insoluto es condonado.

³⁸ Este es un caso de discriminación positiva. Sin embargo, la universidad no puede compensar por las insuficiencias de la educación previa. Véase sección I.

³⁹ Alrededor del 50% de los estudiantes en áreas como biología, ciencias sociales y matemáticas, según antecedentes extraoficiales.

⁴⁰ Información preliminar para algunas universidades sitúa en 50% la tasa de fracaso de los estudiantes que han recibido becas de matrícula.

El proyecto, además, establece un sistema único de acreditación socio-económica de los alumnos para uniformar criterios en la asignación de crédito. Asimismo, la asignación del crédito, la administración de los fondos y el proceso de cobranza, se realizaría en forma descentralizada por cada institución universitaria.

El sistema propuesto posee dos ventajas importantes respecto del actual. Primero, ofrece una mejor alternativa para adquirir una deuda bajo condiciones de incertidumbre sobre el resultado de los estudios y del estado futuro del mercado laboral. En cambio, el sistema de crédito tradicional discrimina contra los estudiantes de hogares más modestos (Larrañaga, 1993). Segundo, es un sistema más eficiente en la medida que considera la relación entre los ingresos y los años de experiencia laboral. El actual sistema requiere que parte significativa del ingreso de los primeros años de trabajo se destine al servicio de la deuda.

Sin embargo, la nueva modalidad conserva una de las principales deficiencias del actual sistema, esto es, mezclar en un solo instrumento dos políticas distintas: crédito y subsidio.⁴¹ En un sistema de crédito contingente, el pago total de la deuda depende de la proporción del ingreso que es gravado y del período de recuperación. Mientras más bajo sea tal porcentaje y menor sea el plazo de recuperación, mayor será el subsidio fiscal por no recuperación del total del crédito. Ejercicios de simulación a base de datos de ingreso profesional y aranceles universitarios muestran que el subsidio implícito en la fórmula actualmente propuesta sería sustancial, situándose alrededor del 25% del crédito concedido. La razón fundamental es el período acotado de recuperación.⁴²

Créditos y subsidios: Una distinción necesaria

Es absolutamente necesario distinguir entre los conceptos de crédito y subsidio. Mientras la mayoría de los estudiantes necesita cierto monto de crédito para financiar su educación superior, sólo una minoría es merecedora de subsidios. La presencia de subsidios tiene un efecto perverso y coarta, de hecho, las posibilidades de estudio para muchos jóvenes. Ello ocurre porque es natural que un gobierno restrinja el monto de subsidios que asigna a la educación superior, habiendo necesidades sociales de mayor urgencia y relevancia. Como consecuencia, jóvenes capaces, que requieren un crédito para estudiar,

⁴¹ El actual mecanismo de crédito introduce un subsidio a través de la tasa de interés y, fundamentalmente, por la alta probabilidad de no pago (mora). Al respecto, alrededor del 50% de los deudores están «atrasados» 2 o más años en sus pagos. Véase, Consejo de Rectores (1992).

⁴² Véase *Informe TASC*, 41. En la posterior discusión del proyecto han surgido iniciativas para reducir el período de recuperación y la tasa de interés. Tales iniciativas implican un mayor subsidio. En particular, un período de recuperación de 10 años eleva el subsidio a casi un 50% del crédito.

no conseguirán los recursos necesarios. Peor aún, estos jóvenes pueden estar incluso dispuestos a no utilizar el subsidio y sólo acceder al crédito, y el sistema les negará tal posibilidad. Así, el resultado de mezclar créditos y subsidios es malo en términos de equidad y de eficiencia. Por el contrario, una política «pura» de créditos no justifica el racionamiento de recursos destinados a financiar «proyectos» cuya tasa de retorno sea positiva.⁴³

La propuesta de «Fondos Solidarios» también puede ser mejorada si traslada la iniciativa de decisión desde el oferente hacia el demandante. En el actual proyecto, son las instituciones las que administran los recursos y, por lo tanto, son ellas las que atraerán estudiantes de acuerdo a los montos de crédito de que dispongan. Claramente, tiene más sentido un sistema donde sean los estudiantes quienes elijan instituciones de acuerdo a la calidad de las alternativas académicas, disponiendo de los recursos necesarios —aportes familiares, créditos o becas— que permitan financiar tal elección.⁴⁴

Tal como en el caso del financiamiento global, los mecanismos de créditos y becas debieran estar disponibles para todo estudiante de educación superior que reuniese las condiciones de necesidad y excelencia requeridas para ser sujeto de tal beneficio, independientemente de su adscripción a una universidad tradicional u otra institución de enseñanza. Ahora bien, los requisitos válidos deben comprender la viabilidad del «proyecto» de inversión de capital humano del caso. A este respecto resulta pertinente limitar el subconjunto de instituciones acreditadas el universo de estudiantes que podría postular a los citados beneficios.

Por último, es absolutamente necesario que una política de préstamos sea entendida como tal. Al respecto, la alta tasa de mora que ha caracterizado al sistema vigente es inaceptable. No es posible que sean precisamente los profesionales el grupo socioeconómico que menos respete los compromisos contraídos. Y esto ha sido favorecido por una política vacilante al momento del cobro. El nuevo sistema requerirá de mayor nervio político al hacer efectivo el pago de lo comprometido, pues esa será una condición esencial para su buen funcionamiento.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La educación chilena recibe una mala calificación al ser evaluada según criterios de producto, equidad y eficiencia.

Y lo anterior a pesar de que el producto «cuantitativo» del sistema educacional es satisfactorio para el grado de desarrollo del país. Prácticamente

⁴³ A excepción de los problemas de información asimétrica entre demandantes y oferentes de crédito.

⁴⁴ Ello se refiere a los fondos de procedencia fiscal. Materia aparte es la política de cada institución respecto del arancel de matrícula y fondos propios de ayuda estudiantil.

toda la población en edad escolar accede a la educación básica y un porcentaje significativo continúa estudios secundarios; la escolaridad promedio de la población fluctúa entre 8 y 9 años, una cifra relativamente alta para los estándares de la región. Al respecto, se requiere sólo profundizar la cobertura de la educación preescolar.

Y si, como vemos, la educación en este país no puede ser calificada como mala en términos de cobertura, sí presenta claras insuficiencias en relación a su «calidad». La mayor parte de los establecimientos alcanza bajos porcentajes de logros pedagógicos medidos a través de las pruebas Simce de cuarto y octavo básico. Además, los contenidos de la enseñanza media aparecen obsoletos y poco funcionales al destino de los egresados del nivel educacional.

El sistema de educación también recibe malas calificaciones según el criterio de equidad. En particular, la calidad de los establecimientos educacionales está muy correlacionada con la condición socioeconómica del estudiante. Así, los niños de familias de bajos ingresos recibirán en promedio una educación de mala calidad. Esta, a su vez, limita la generación de futuros ingresos, y es así como la educación tendería más bien a reforzar las desigualdades existentes antes que a igualar oportunidades.

Los resultados educacionales son malos también en relación a las potencialidades existentes, pues el desarrollo general del país aparece más avanzado que el aspecto educacional. En efecto el nivel educacional chileno no se compadece con el hecho de que el país cuenta con una extensa base de profesores que ha recibido 17 años de educación formal y que sus niños exhiben los mejores indicadores nutricionales y de salud a nivel de América Latina.

Lo anterior sugiere que se puede lograr más a partir de lo existente. Ello apunta a que la dimensión de eficiencia aparece floja en el sistema educacional. Sin embargo, la mayor limitación pareciera ser la insuficiencia de recursos monetarios para el sector de la educación subvencionada. Sobre todo si se considera que el conjunto de establecimientos educacionales subvencionados, que atienden al 92% de los estudiantes del país, recibe sólo el 1,5% del PIB para dicha labor.

En el ámbito de la educación superior no parece eficiente la prevalencia del aporte fiscal directo sobre otros mecanismos de financiamiento más funcionales a la pertinencia y eficiencia de la labor universitaria. Tampoco resulta eficiente que muchos jóvenes no dispongan del financiamiento necesario para cubrir el costo de sus estudios debido al racionamiento de recursos, ya que la política confunde la concesión de créditos con la de subsidios.

Hora de propuestas

Sobre la base del diagnóstico anterior, este artículo presenta cuatro propuestas para elevar la calidad, eficiencia y equidad del sistema de educación chilena:

1) Se propone elevar y diversificar el financiamiento a la educación subvencionada. Para lograrlo se requiere implementar en forma definitiva y masiva el sistema de financiamiento compartido, así como incrementar y focalizar el gasto fiscal hacia las escuelas y estudiantes de menores recursos. Al respecto, existe tanto la necesidad de mayores recursos como la capacidad de pago por parte de las familias de ingresos medios y altos. La iniciativa ofrecerá opciones intermedias respecto del actual sistema que obligan a una decisión discreta entre educación gratuita —generalmente de mala calidad— versus educación cara y de buena calidad. Al mismo tiempo, el incremento y la focalización del aporte fiscal elevarán el piso de la educación subvencionada, evitarán la estratificación social del sistema y, en suma, posibilitarán el incremento global de la equidad del sistema.

2) Se proponen condiciones para que los mayores recursos se conviertan en mayor calidad de la educación. Estas condiciones son: que la escuela sea el eje de la relación recursos-incentivos-calidad; que se privilegien mecanismos de asignación de recursos que fomenten la competencia y el logro; que se hagan públicos los puntajes de las pruebas Simce, y que se establezca una red de oferentes públicos y privados de asesoría educacional que cubra todas las materias de relevancia. También se requiere modificar el Estatuto Docente, atender la sobredotación de profesores en la educación municipal y, en general, asegurar que la administración municipal internalice los beneficios y los costos de la gestión educacional.

3) En materia de financiamiento de la educación superior, se propone la sustitución parcial del aporte fiscal directo por mecanismos más funcionales al logro de resultados y de eficiencia en el sistema. En concreto, se plantea incrementar los recursos que financian investigación y establecer un fondo concursable que co-financie proyectos de mediano y largo plazo en materia de infraestructura científica y de docencia de pre y posgrado. Al respecto, todas las instituciones acreditadas deben competir por los recursos fiscales; ello implica abrir tales recursos a las nuevas instituciones que provean educación de calidad, así como excluir a aquellas que no ameriten seguir beneficiándose de los recursos públicos.

4) Se propone el cobro de la educación superior como regla general. Las excepciones son el caso de las carreras de mayor rentabilidad social que privada y las becas para los alumnos de menores recursos. Al respecto, se establece el diseño adecuado de los subsidios para que éstos logren los objetivos propuestos. Por otra parte, se establecen modificaciones al proyecto sobre «Fondos Solidarios», de manera de separar la concesión de créditos de la de subsidios, y depositar en el estudiante la iniciativa de la decisión de estudios. Asimismo, los fondos de becas y créditos deben estar disponibles para todos los estudiantes del conjunto de instituciones acreditadas de educación superior.

Existen otras acciones necesarias de desarrollar, pero que escapan a la perspectiva económica del presente documento. Entre ellas destacan la definición de la dirección y de los contenidos de la enseñanza media; la actualización de las técnicas pedagógicas; la profundización de la cobertura de la educación preescolar, y la modernización institucional del sector.

Un requisito previo y medular a las propuestas planteadas aquí es la apertura y modernización de la política pública en educación. En este sentido, la cultura institucional del sector ha sido muy celosa de las «intromisiones» de otras profesiones en materia de política educacional. Además, la labor ministerial ha sido entorpecida por la rencilla política y los pequeños conflictos. Adicionalmente, no ha habido de parte de las autoridades de Gobierno la decisión de otorgar al sector una importancia acorde con la trascendencia de sus fines. Todo lo anterior se contradice con la complejidad y las externalidades del sistema educativo, que requieren el aporte amplio de la comunidad nacional. Ello puede constituir un error de proporciones, pues resulta más que obvio que el desarrollo del país requiere de un golpe de timón en materia de política educacional. La educación, por lo mismo, es sin duda uno de los mayores desafíos que tenemos como país.

Post Scriptum

Cuando este artículo estaba entrando a prensa apareció a la luz pública el informe del Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la modernización de la Educación Chilena, coordinado por José Joaquín Brünner.

El citado documento establece un plan general de modernización del sistema educacional, el cual responde plenamente a los desafíos que plantea el desarrollo del país a la educación.

En particular, la propuesta del Documento del Comité Técnico Asesor respecto del ordenamiento económico-financiero, así como a la gestión del sistema educativo, es totalmente coincidente con las proposiciones esbozadas en este artículo.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. y O. Larrañaga, «Políticas sociales II: El caso de Chile», *Revista de Análisis Económico*, Vol 8, No 2, noviembre de 1993.
- _____, «Educación privada versus pública en Chile: Calidad y sesgo de selección», mimeo, Ilades-Georgetown University, 1994.
- Behrman, J. R., «The Action of Human Resources and Poverty on One Another: What We Have Yet to Learn». Living Standards Measurement Study, *Working Paper*, 74, octubre 1990.
- _____, y P. Taubman, «Is Schooling 'Mostly in the Genes'? Nature-Nurture

- Decomposition Using Data on Relatives», *Journal of Political Economy*, Vol 97, N° 6, 1989.
- BID, "Modernizar con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile". Informe de la Misión del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Butelmann, A. y P. Romaguera, «Educación media general versus técnica. Retorno Económico y Deserción», mimeo, Cieplan, enero 1994.
- Cáceres, C. y E. Bobenrieth, «Determinantes del salario de los egresados de la enseñanza media técnico-profesional en Chile», *Cuadernos de Economía*, año 30, N° 89, abril 1993.
- Cepal-Unesco, "Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad", Santiago, 1992.
- Comisión de Estudios de la Educación Superior, "Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa", Santiago, 1991.
- Consejo de Rectores, «Financiamiento de los estudiantes universitarios», mimeo, 1992.
- Consejo de Rectores, *Anuario Estadístico 1992*.
- Gazmuri, P., «Ineficiencias en el financiamiento de la educación superior», mimeo, 1992.
- Jara, F y J. Grass, «Elementos para mejorar la calidad y equidad de la educación básica y media», Mimeo, 1993.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles, "Desafíos para el desarrollo integral del párvulo en Chile actual: Equidad, calidad y cobertura", septiembre 1990, Santiago, Chile.
- Larrañaga, O., «Financiamiento universitario y equidad», *Cuadernos de Economía*, año 29, N° 88, diciembre 1992.
- _____, «Crédito estudiantil y acceso a la educación superior» *Documento de Investigación I-67*, Programa de Posgrado Ilades-Georgetown, abril de 1993.
- _____, «Bases para un esquema de financiamiento universitario», *Documentos de Investigación I-45*, Programa de Posgrado Ilades-Georgetown, junio de 1992.
- Lehmann, C., «El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad», *Documento de Trabajo*, 222, Centro de Estudios Públicos, septiembre 1994.
- Lockheed, M y A. Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries*, The World Bank, Oxford University Press 1991.
- Lucas, R., «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, Vol 22, 1988.
- Mideplan, "Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza Casen 1990", Santiago, Chile, 1992.
- _____, "Impacto distributivo de los subsidios monetarios, Casen 1990", Santiago, Chile, 1992.
- Ministerio de Educación, "Compendio información estadística, 1990", Santiago, Chile, 1992.
- _____, *Educación de calidad para todos*, Santiago, 1993.
- Murnane, R., «Economic Incentives to Improve Teaching», mimeo, 1992.

Sanfuentes, A., *Políticas económicas para la universidad*, Programa de Posgrado Ilades-Georgetown, Santiago, 1990.

Taubman, P., «The Determinants of Earnings: Genetics, Family, and Other Environments; A Study of White Male Twins», *American Economic Review*, Vol. 66, N° 5, 1976.

World Bank, *World Development Report 1993*, Washington D.C., 1993. ●

CARLA LEHMANN S-B.*

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

HACIA UNA EDUCACION DE CALIDAD

E

1. DIAGNOSTICO

Un proyecto del Gobierno recientemente enviado al Congreso para modificar la Ley N° 19.070 (Ley de Subvenciones a la Educación) y el DFL N° 5 (Estatuto Docente) ha puesto una vez más el tema de la calidad de la educación en el centro del debate público.

Los cambios que se proponen apuntan básicamente a dos objetivos. Por un lado, los referidos al Estatuto Docente procuran flexibilizar las normas que regulan el número de profesionales de la educación municipal (dotación docente) y fomentar la eficiencia en la administración del manejo de personal.¹ Por otro lado, las modificaciones relativas a la Ley de Subvenciones persiguen subsanar dificultades de la gestión educativa, orientando mayores recursos hacia ese sector y, por esta vía, mejorar la calidad de la educación.

Aunque las reformas propuestas significan un avance, éstas no tocan un asunto de fondo que influye significativamente en la gestión educativa y

* Agradezco los comentarios de Enrique Barros, Arturo Fontaine Talavera, Ignacio Irrázaval y Miguel González a una versión anterior de este trabajo. Por cierto, errores y omisiones que pueda contener son de mi exclusiva responsabilidad.

Publicado anteriormente en *Estudios Públicos*, 56 (primavera 1994).

¹ Programa de Asesoría Legislativa (PAL), *Bitácora Legislativa*, 115, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

financiera de los establecimientos educacionales subvencionados, a saber: el carácter público o privado del plantel.

1.1 Gestión educativa y autonomía

Una primera faceta del problema, y seguramente la más importante, es de orden cualitativo: ¿por qué un plantel educacional privado, que pertenece a personas perfectamente individualizables, tiende a ser más efectivo (en términos de lograr sus objetivos) y de mejor calidad que un establecimiento de carácter público?

Sin duda, la pregunta sugiere una infinidad de respuestas válidas en determinados casos. Sin embargo, en términos simples, éstas pueden ser agrupadas básicamente en dos áreas. Una de ellas la conforman las diferencias culturales de los niños que asisten a los dos tipos de establecimientos, esto es, las variables socioeconómicas y socioculturales (por ejemplo, el nivel educacional de los padres) explicarían, en parte, las diferencias de calidad (resultados Simce) entre la educación particular subvencionada y la municipal. Esta realidad se observa al comparar la información de los cuadros 1, 2 y 3: a mayor nivel socioeconómico, más altos son los porcentajes de logro en ambos tipos de establecimientos.

Pero también es cierto que si se compara el rendimiento por dependencia (establecimientos particulares subvencionados vs. municipales), considerando un mismo nivel socioeconómico y sociocultural e índice geográfico, las diferencias en términos de calidad subsisten a favor de las escuelas particulares subvencionadas, salvo en el sector rural (índice geográfico D y E) y en el nivel socioeconómico C (véase Cuadro 3). Es decir, en el estrato socioeconómico bajo y en áreas rurales se produce una excepción que requeriría un estudio específico.

CUADRO 1
RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
(Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO «A»

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A-B	64,61	65,30	66,48	66,80
Particular subvencionado	A-B	68,69	71,75	65,92	68,58

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Simce 1993, Ministerio de Educación.

CUADRO 2
RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
 (Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO «B»

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	58,97	62,67	52,99	57,05
Part. subven.	A	60,58	64,67	54,92	58,66
Municipal	B	58,68	61,08	56,17	57,41
Part. subven.	B	62,56	66,60	62,04	62,80
Municipal	C-D	54,88	57,54	54,20	56,30
Part. subven.	C	58,86	62,64	54,20	57,84

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Sínce 1993, Ministerio de Educación.

CUADRO 3
RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
 (Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO «C»

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	51,53	54,30	48,70	51,92
Part. subven.	A	53,74	57,29	53,24	56,14
Municipal	B	52,66	54,43	50,89	51,74
Part. subven.	B	53,60	56,52	53,04	55,60
Municipal	C	50,98	52,78	50,08	52,97
Part. subven.	C	53,49	56,66	52,99	53,52
Municipal	D	49,81	50,24	51,58	52,45
Part. subven.	D	48,07	49,19	52,25	52,32
Municipal	E	45,98	45,35	45,36	46,03
Part. subven.	E	43,66	42,44	34,75	36,73

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Sínce 1993, Ministerio de Educación.

En síntesis, si se mide la calidad por el rendimiento en las pruebas Simce y si se considera un mismo nivel socioeconómico, puede concluirse que la educación particular subvencionada es, en general, mejor que la municipal.

Es más, la población parece estar consciente de ello. Según la encuesta CEP-Adimark de agosto de 1992, la población tiende a evaluar mejor los establecimientos particulares subvencionados que los municipales (véase Cuadro 4).

CUADRO 4
EVALUACIÓN DE TIPOS DE COLEGIO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO
(Notas 1 a 7)

	Alto	Medio	Bajo
Particular pagado religioso	5,5	5,8	5,7
Particular pagado laico	5,3	5,6	5,5
Particular subvencionado	4,5	5,3	5,4
Colegios municipales	4,2	5,0	5,1

Fuente: Estudio CEP-Adimark, agosto 1992.

Los resultados expuestos en los cuadros 1, 2 y 3 respaldarían la hipótesis de que las diferencias de gestión educativa entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados hacen que estos últimos presenten mejores resultados en las pruebas de medición de la calidad de la educación (Simce). En muchos casos, estas diferencias de gestión y de calidad derivan del hecho que los establecimientos de carácter privado favorecen y potencian la mística y el sentido de pertenencia.²

Los establecimientos educacionales que «pertenecen»³ a una o varias personas presentan, en general, una mística particular o carácter individual que puede denominarse el «espíritu del colegio». A su vez, el personal docente y administrativo que trabaja en un plantel educacional con un lineamiento claro y definido se compromete con ese espíritu o ideal particular: se «la juega» por el colegio; se «pone la camiseta» del colegio; comparte una visión institucional con el equipo del colegio.

El director o directora de un plantel con estas características constituye un verdadero líder: focaliza las prioridades reales del establecimiento, moti-

² Esto no quiere decir que «todos» los establecimientos particulares subvencionados presenten una mística clara y un fuerte sentido de pertenencia; más bien lo que se desea subrayar es que el carácter privado de un establecimiento facilita que estas características se den. El análisis que sigue se sustenta sobre esta premisa.

³ El término pertenencia, en este caso, no se refiere necesariamente a la propiedad sobre los bienes inmuebles del establecimiento. En otras palabras, para que exista un fuerte sentido de pertenencia y mística en un colegio no es condición necesaria que la persona jurídica que realiza la gestión posea la propiedad de los bienes inmuebles del establecimiento.

va a sus colaboradores a jugársela por el colegio y por la formación de los estudiantes, al tiempo que provee un ambiente en que los profesores participan en la formulación de los objetivos del establecimiento y lidera su realización.⁴

La pertenencia o sentido de pertenencia actúa, en definitiva, como catalizador de una serie de fuerzas humanas, tales como la voluntad, el deseo de hacer las cosas bien, la dedicación, la creatividad, y todas juntas permiten una gestión educacional más efectiva.

Por contraste, difícilmente una escuela de propiedad estatal puede generar su propio espíritu: ¿el espíritu de quién?⁵

Los establecimientos educacionales municipales suelen caracterizarse por una gestión educativa de menor calidad, por un ambiente despersonalizado y por una identidad y sentido de pertenencia débiles. Es más, el director de un establecimiento educacional de carácter público se ve generalmente a sí mismo como administrador y no como líder. En la mayoría de los casos, tales establecimientos no se manejan con una visión compartida de equipo, sino por reglas y regulaciones. Y esto no se debe a una falla de los directivos ni de los profesores que trabajan en dichos planteles, sino a la falta de un sistema real de incentivos. La burocracia y la falta de autonomía estrangulan la creatividad, motivación y potencialidad de los profesores y directivos de los colegios municipales.

Aun al mejor intencionado director de un establecimiento educacional municipalizado le resulta difícil poner su energía al servicio de un mayor liderazgo institucional cuando gasta gran parte del día llenando formularios y confrontando cada decisión con un vasto compendio de reglas y regulaciones impuesto desde arriba.

En suma, la falta de autonomía en la gestión educacional y de sentido de pertenencia son verdaderos frenos al mejoramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educacionales municipales.

1.2 Gestión financiera y autonomía

Una segunda faceta del problema, de orden cuantitativo, se refiere a que los establecimientos educacionales privados exhiben una gestión financiera más eficiente que la de los planteles públicos. Esta afirmación se apoya en el

⁴ El Centro de Estudios Públicos está efectuando una investigación en que se analizan establecimientos particulares subvencionados que muestran estas características, entre ellos los colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria, Colegio Santa Cruz [Santiago], Colegio Cristiano Emanuel [La Florida], Colegio Los Capullitos [La Cisterna], Colegio Marcelino Champagnat [La Pintana].

⁵ Por supuesto, hay excepciones notables, como el Instituto Nacional y el Internado Nacional Barros Arana. Sin embargo, podría argumentarse que el vigor de dichos establecimientos aumentaría si contaran con un mayor grado de autonomía en la gestión educacional.

hecho que algunos colegios particulares subvencionados logran financiarse sólo con la subvención estatal, mientras que la mayoría de los colegios municipales sistemáticamente presentan déficit, aun considerando que los primeros deben amortizar la inversión en infraestructura y los segundos reciben apoyo financiero del municipio.⁶

El problema que aqueja a los establecimientos educacionales públicos es inherente a toda institución pública. En el sector privado, las firmas deben atraer consumidores; de lo contrario, fracasan. Y si ello sucede, los inversionistas pierden dinero y los administradores y empleados pierden su trabajo. En el sector público, sin embargo, los fracasos no son penados, sino más bien son recompensados.

La falta de autonomía administrativa y financiera de los colegios municipales encuentra una de sus raíces en la promulgación del Estatuto Docente (1991), que introdujo una serie de rigideces en el sistema educacional municipal,⁷ debilitando una de las bases de sustentación del sistema educacional chileno: la descentralización.

Con este marco legal de fondo no son de extrañar los altos déficit que deja la administración de estos establecimientos educacionales: basta con observar la sobredotación de sus plantas docentes en relación al sector particular subvencionado. Mientras la matrícula en el sector municipal creció en 1% entre 1991 y 1993, la dotación docente aumentó en más de 10%, con lo que la relación profesor-alumno pasó de 22 alumnos por profesor a 20 en 1993. En el sector particular subvencionado la relación se estabilizó en 27 alumnos por profesor.⁸

Las escuelas particulares subvencionadas suelen no presentar problemas de déficit, y esta situación está estrechamente relacionada con el hecho de que este sector posee muy pocas trabas legales y rigideces en su gestión. En términos de gastos, la única restricción que enfrentan se refiere al salario mínimo nacional por hora docente; sin embargo, pueden ajustar libremente las plantas docentes de acuerdo a las necesidades del establecimiento (Ley 19.010, Art. 3°) con la sola condición de que el empleador, en adición a la indemnización por años de servicio (con un tope de 11 sueldos), pague al profesor otra adicional equivalente al total de remuneraciones que habría tenido derecho a

⁶ Los déficit actuales del sector educacional municipal suman \$ 33.000 millones anuales (*Temas Públicos*, 191, Instituto Libertad y Desarrollo), los que son cubiertos, en parte, por aportes directos del Estado a los municipios a través de los «Fondos de Déficit» y, en parte, por aportes que efectúan las municipalidades de sus ingresos propios. Esto significa que sólo por concepto de financiamiento de déficit, los establecimientos municipales reciben, en promedio, una unidad de subvención educacional (USE) 23,2% superior a la de los establecimientos particulares subvencionados.

⁷ Entre éstas cabe señalar que el Estatuto Docente estableció prácticamente la inamovilidad de los docentes del sector municipal.

⁸ «El perfeccionamiento de la descentralización educativa: Hacia un primer balance» Subsecretario de Educación, enero 1994.

percibir si dicho contrato hubiese durado hasta el término del año laboral en curso (Ley 19.070, Art. 60).

A menudo se plantea que la educación no es «un mero negocio». Es frecuente encontrar entre los profesores una fuerte resistencia a que se considere la escuela como «una empresa privada más». Esta crítica merece ser examinada cuidadosamente. Desde luego, no cabe duda de que es legítimo que existan escuelas particulares con fines de lucro. En efecto, la categoría «establecimiento particular subvencionado» comprende escuelas que funcionan como entidades con fines de lucro y también incluye a muchas instituciones privadas sin fines de lucro, como los colegios regidos por congregaciones religiosas. Todavía más, la mayoría de los mejores colegios particulares pagados no son empresas privadas, sino fundaciones o corporaciones privadas sin fines de lucro. En el caso de la educación superior, las principales universidades privadas del mundo (Oxford, Cambridge, Harvard, Princeton, etc.) son corporaciones privadas sin fines de lucro.

Quienes piensan que la enseñanza se enmarca mejor al interior de instituciones sin fines de lucro no están obligados a apostar, en consecuencia, por la educación pública: pueden optar también por las instituciones privadas sin fines de lucro.

Por consiguiente, de este breve diagnóstico cabe concluir que es necesario facilitar el traspaso de establecimientos municipales a entidades privadas que no persigan fines de lucro.

2. MODALIDADES DE TRASPASO

2.1 Normas vigentes⁹

El artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, establece que las municipalidades pueden entregar concesiones para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título. La Contraloría ha interpretado esta norma en lo relativo a establecimientos educacionales de la siguiente forma:

- La facultad municipal para celebrar contratos con particulares, previa licitación pública y sin establecer un monto mínimo para su procedencia, sólo comprenderá la administración de dichos establecimientos o bienes, sin que esto signifique el traspaso de funciones o potestades municipales (Dictamen N° 31.431 de 1988). Como corolario de este dictamen se tiene que el establecimiento traspasado mantiene su cali-

⁹ Información extraída de I. Arellano, «Informe preliminar sobre concesiones de administración de los establecimientos educacionales del sector municipal», junio 1994.

dad de municipal, es decir, los profesores del establecimiento traspasado se siguen rigiendo por el Título III del Estatuto Docente.

- Una vez otorgada la concesión pasa a ser sostenedor la persona natural o jurídica que se hubiere adjudicado la licitación, sin que ello altere las potestades propias de las municipalidades ni sus funciones propias, ya que esta designación concierne únicamente al ámbito de la administración que se está entregando. (Dictamen N° 20.415 de 1990).

De acuerdo a las normas y dictámenes ya mencionados, el otorgamiento de las concesiones de administración de los establecimientos educacionales debe efectuarse según las reglas siguientes:

- Por propuesta pública, cualquiera sea su monto, y sólo puede referirse a la administración de dichos establecimientos y sus bienes.
- Deben establecerse bases claras, transparentes y debidamente divulgadas acerca de lo que encierra la licitación y los requisitos que deben cumplir los interesados en participar en ella.
- Si no se presentan interesados, se puede proceder por contratación directa.
- Debe suscribirse el convenio correspondiente y dictarse el decreto municipal que aprueba el respectivo contrato de administración.

En suma, las normas actuales permiten entregar en administración el establecimiento educacional, previa propuesta pública, sin que esto implique traspaso de funciones o potestades municipales, lo que debe analizarse caso a caso.

Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes que se tienen, los únicos casos de traspaso que se conocen han sido los de escuelas agrícolas municipales a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (Codesser) de la Sociedad Nacional de Agricultura, corporación que exhibe, por lo demás, una trayectoria importante y una situación financiera solvente.

El hecho de que los traspasos de establecimientos municipales a manos privadas sean una excepción más que una regla puede ser explicado en parte por aprensiones municipales al respecto¹⁰ y, en parte, porque no existen los incentivos suficientes (legales y financieros) para optar por este camino, y menos aún para que dichos traspasos se efectúen a corporaciones o fundaciones constituidas por profesores u otros que no posean una fuerte solvencia económica.¹¹

¹⁰ Es probable que la municipalidad no esté dispuesta a desprenderse de un establecimiento educacional sin que se le asegure cierto éxito en la gestión (financiera y administrativa). Con el traspaso la municipalidad pierde control sobre la administración del establecimiento, es decir, corre un riesgo y no obtiene grandes beneficios.

¹¹ Los principales obstáculos que se observan desde el punto de vista de la persona natural o jurídica que quiere optar por la administración del establecimiento son las restricciones

2.2 La propuesta y sus objetivos

La propuesta básica que se sugiere aquí consiste en el traspaso «voluntario» de la administración (con posibilidad de obtener la propiedad del inmueble, sujeta a una gestión adecuada) de establecimientos educacionales municipales a corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro formadas básicamente por profesores, cuyo único objetivo sea el bien común general, enmarcado éste dentro de fines exclusivamente educacionales.¹²

Una de las condiciones requeridas para la validación del traspaso es que éste se produzca con el consentimiento de la mayoría de los profesores del establecimiento. El modo de operación sería a través de un «referéndum», en el que cada profesor exprese libremente su aprobación o rechazo respecto del traspaso. De aprobarse el referéndum con una mayoría absoluta (50% más uno de los votos legalmente emitidos), el traspaso se produciría «automáticamente».

En una primera etapa, el traspaso incluiría una concesión de administración por un determinado número de años (7 años, por ejemplo), al término del cual existirían dos posibilidades:

- Si la gestión ha sido adecuada,¹³ la corporación o fundación tiene la posibilidad de hacer efectiva una opción de compra del establecimiento, con lo cual el traspaso se hace definitivo en administración y propiedad. Si el precio de venta del establecimiento se fija en el avalúo fiscal del mismo, se debe pensar en alternativas de financiamiento que hagan viable la compra por parte de la corporación. Una alternativa es que la corporación asuma una deuda (por el valor del establecimiento o una parte de éste) con la municipalidad, pagadera en un plazo máximo de 20 años con una tasa de interés real subsidiada de 2% anual. En tal caso, mientras persista un saldo insoluto, el inmueble queda hipotecado y no puede destinarse a otros fines que no sean los educacionales.
- Si la corporación o fundación no quiere o no puede hacer efectiva la opción de compra, se puede renovar automáticamente la concesión de administración por un período adicional.
- Si bajo los mismos parámetros anteriores la gestión no ha sido adecuada, el municipio podría revocar la concesión y el establecimiento vol-

financieras (por ejemplo, asegurar gratuidad y entregar una garantía) y las restricciones legales, ya que el establecimiento no cambia su status y sigue siendo, en términos de gestión financiera, municipal.

¹² Estos fines deberían quedar limitados, en efecto, sólo al ejercicio de la educación básica y media.

¹³ El municipio determinará si la gestión ha sido o no adecuada sobre la base de: a) un informe de actividades y balance que la corporación hará llegar a la municipalidad al término de cada año (informe interno), y b) el cumplimiento de objetivos contenidos en un Proyecto de Desarrollo Integral del Colegio (informe externo). Sobre estos puntos se volverá más adelante.

vería a manos municipales. En caso de producirse diferencias de opinión entre la corporación y la municipalidad respecto de lo adecuada o inadecuada de la gestión llevada a cabo, le corresponderá a un árbitro dirimir (lo cual debiera quedar establecido en el convenio de concesión).

Para que esta propuesta pueda ser viable es necesario que, al otorgarse la concesión, la nueva administración pueda adecuar libremente la dotación del plantel según sus requerimientos reales. Para ello es preciso que el establecimiento traspasado se ajuste a las normas legales vigentes con que se rigen los establecimientos particulares subvencionados, con todas las implicancias positivas que esto tiene. Entre ellas cabe mencionar que no son aplicables en dichos establecimientos las restricciones legales establecidas en el Título III del Estatuto Docente, especialmente aquellas referidas al ingreso de los profesionales de la educación a la carrera docente (artículo 20 al 33) y al término de la relación laboral de éstos (artículo 52). En definitiva, los profesores del establecimiento traspasado pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se regirían por el Título IV del Estatuto Docente.

Sin embargo, desde otra perspectiva, si se quiere que la propuesta funcione y entregue los incentivos mínimos a los docentes para optar por este camino, es necesario asegurarles las asignaciones que actualmente poseen en su calidad de trabajadores del sector municipal. En teoría, de acuerdo a la legalidad vigente, los docentes (al pasar a ser profesionales de la educación del sector particular) dejarían de recibir las diferentes asignaciones establecidas en el párrafo IV del Título III del Estatuto Docente (asignación de experiencia, de perfeccionamiento, de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica); sin embargo, en la práctica, el Ministerio de Educación está transfiriendo los fondos correspondientes para asignaciones a los sostenedores de los colegios particulares subvencionados. Es decir, en la práctica, el ministerio no está discriminando entre unos y otros.

Aún así, es necesario que legalmente quede establecido que los docentes no perderán, al pasar a ser profesionales del sector particular, las asignaciones que actualmente poseen.

Una implicancia positiva adicional de ajustarse a las normas legales vigentes para los establecimientos particulares subvencionados se refiere a que éstos no tienen limitación para adscribirse al sistema de financiamiento compartido.¹⁴ En el caso de los establecimientos municipales, esta facultad es válida sólo para los de enseñanza media, sujeta a la aprobación mayoritaria de los padres y apoderados del establecimiento y otorgando exención del pago (gratuidad) a todos los alumnos residentes de la comuna que lo requieran,

¹⁴ Como se verá y discutirá más adelante (punto 6), esta facultad puede ser atractiva desde el punto de vista financiero del establecimiento, pero negativa en términos de asegurar equidad en el sistema.

previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad.

Por otra parte, el hecho de que el cuerpo docente se identifique con el establecimiento facilita la posibilidad de obtener donaciones de empresas, conforme a lo dispuesto en la ley N° 19.247 de 1993.

En resumen, lo que se propone no es la «privatización» del sistema de educación pública municipal, sino abrir o potenciar una nueva forma de gestión que, sin romper la tradición de docencia en nuestro país, permita rescatar o dar un cauce distinto al *ethos* de servicio público que caracterizó la educación chilena durante muchos años. La idea es, como se ha dicho, hacer posible la canalización descentralizada y autónoma de ese *ethos*, sin forzar la decisión y sobre la base de entidades docentes sin fines de lucro.

3. COMPATIBILIDAD LEGAL DE LAS NORMAS VIGENTES CON LA PROPUESTA

La propuesta presenta tres diferencias importantes respecto de la legalidad vigente:

- a) La licitación como mecanismo de traspaso de la administración vs. el referéndum. Aquí, el tema de fondo son los mecanismos de validación del traspaso. En la propuesta, éste se validaría vía aprobación, por mayoría absoluta, de los profesores del establecimiento, en cuyo caso el traspaso se produciría automáticamente. De acuerdo a las normas vigentes, la validación se da por la vía del concurso público, haciendo competir entre sí a los diferentes interesados.
- b) El carácter (privado o público) que adquiere o mantiene el establecimiento traspasado. Según las disposiciones legales vigentes, el colegio no pierde con el traspaso su carácter municipal. Lo que se propone al respecto es flexibilizar esta norma de modo que los establecimientos, una vez traspasados, pasen a regirse por las normas legales aplicables a los colegios particulares subvencionados.
- c) La posibilidad de traspasar la propiedad del establecimiento. Conforme a la legalidad vigente, ello es prácticamente imposible. Lo que se propone, en este ámbito, es flexibilizar la norma para que esta alternativa sea plausible, sujeta a las condiciones anteriormente comentadas.

Una forma de solucionar los escollos recién expuestos es ampliar, por un lado, y modificar, por otro, la legislación vigente, de manera de hacer posible adquirir automáticamente vía referéndum, en el caso de corporaciones o fundaciones de profesores, la administración de un establecimiento municipal si la mayoría de los docentes así lo desea. Al mismo tiempo se deben flexibilizar las normas del Estatuto Docente y permitir la posibilidad de optar a la propiedad del establecimiento.

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROPUESTA Y CONSTITUCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Para concretar la propuesta, se puede pensar en un procedimiento administrativo que contenga los siguientes pasos:

- i) Enviar a la municipalidad respectiva una petición para realizar el referéndum, la cual debería ser aprobada automáticamente si cuenta con la firma de al menos el 10 por ciento del total de profesores del establecimiento.
- ii) Al aprobarse la petición, el municipio dispondrá de un plazo de 90 días para efectuar el referéndum. El municipio debe controlar íntegramente el proceso de votación, de modo de asegurar la debida transparencia.
- iii) El municipio realiza el traspaso (automáticamente) sólo si el plebiscito es aprobado por el 50 por ciento más uno de los votos.
- iv) La sociedad debe constituirse legalmente, ya sea en la forma de una corporación o en una fundación sin fines de lucro, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia.
- v) El director del establecimiento en conjunto con la mesa directiva del consejo de la corporación o fundación deben elaborar el Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento¹⁵ para los siguientes 7 años, el que deberá ser enviado a la municipalidad respectiva dentro de un plazo máximo de 120 días, contados desde la fecha en que se crea la corporación o fundación.

En el caso de formarse una corporación, se podrían establecer los siguientes requisitos:

- Serán socios activos de la corporación todos los profesores que al momento de traspasarse el establecimiento se encuentren trabajando en él.
- Los socios activos confeccionarán los estatutos de la corporación de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del DS 110. Los estatutos serán aprobados por la mayoría más uno de los socios.
- El Directorio o Consejo Directivo de la corporación se elegirá anualmente por la totalidad de los socios activos en una Asamblea General Ordinaria. Se proclamarán elegidos aquellos que en una misma y única votación resulten con el mayor número de votos, hasta completar el número de directores que deben elegirse¹⁶ (el número

¹⁵ Este Proyecto debe contener objetivos anuales a cumplir en los ámbitos de gestión financiera, administrativa y educativa.

¹⁶ Artículo 10, Decreto Supremo 110.

debe establecerse en los estatutos). Los miembros del Consejo podrán ser reelegidos. Entre las obligaciones del Consejo está la de aprobar el presupuesto anual del establecimiento, así como el balance debidamente auditado.

- El Consejo deberá en su primera sesión designar, por lo menos, al presidente, secretario y tesorero de entre sus miembros,¹⁷ quienes formarán la Mesa Directiva del Consejo. El presidente del Consejo será también el presidente de la corporación y la representará judicial y extrajudicialmente.
- El director del establecimiento educacional será elegido por el Consejo Directivo de la corporación en sesión ordinaria o extraordinaria. El candidato podrá ser un socio activo de la corporación o externo a ella. El director se elegirá con el voto conforme de la mayoría más uno de los votos emitidos. El cargo tendrá una duración de 5 años,¹⁸ con posibilidad de reelección al término de éste. El director es quien fijará la planta docente y administrativa del establecimiento. Sin embargo, para evitar cualquier tipo de abuso, se podría establecer algún tope anual en el número de despidos y contrataciones de personal docente (por ejemplo un 10%). Para poder sobrepasar dicha barrera el director requerirá el voto conforme de los 2/3 del Consejo de la corporación.
- En relación a quién asumirá la figura legal de sostenedor del establecimiento existen dos posibilidades: el presidente de la corporación o el director del establecimiento. En todo caso, si por razones prácticas de índole administrativa es el presidente de la corporación quien toma la figura legal de sostenedor, debe consignarse que éste no tendrá autoridad *de facto*¹⁹ para fijar la planta docente y administrativa del establecimiento. En ese caso, cualquier despido o contratación deberá ser aprobada por el director del establecimiento.
- En caso de que un profesor fuere despedido, éste perdería automáticamente su calidad de socio activo de la corporación. Los nuevos profesores que se incorporen a prestar sus servicios al establecimiento no adquieren por este hecho la calidad de socios activos de la corporación.
- Las vacantes que se produzcan en el Consejo Directivo, ya sea por fallecimiento, inhabilidad, renuncia, o por cualquier otra razón, serán llenadas por socios activos de la corporación y/o personas ajenas a ella que el mismo Consejo designe en sesión ordinaria o extraordinaria.
- La corporación deberá enviar cada año un informe (que incluya cuenta de actividades) y el balance a la municipalidad respectiva, la que se reservará el derecho de comentar y distribuir públicamente dicho informe.

¹⁷ Artículo 11, Decreto Supremo 110.

¹⁸ Durante dicho período el cargo es inamovible, salvo por falta grave.

¹⁹ Aunque, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente, es el empleador (sostenedor) quien puede poner término al contrato de trabajo de un profesor.

5. OTROS CAMINOS POR EXPLORAR

La propuesta y el procedimiento descritos no se plantean como el único camino por seguir; no pretenden ser una solución válida para cualquiera circunstancia. Por el contrario, intentan ser sólo un punto de partida que permita una infinidad de caminos o modificaciones posibles a la concepción original, dependiendo de los casos particulares. Ante todo, lo que se requiere es flexibilidad para adecuar la concepción original a los requerimientos específicos del establecimiento educacional.

Es posible pensar en cambios a la concepción original de la corporación o fundación mediante la reforma de los estatutos de ésta. Cualquier reforma a los estatutos debería acordarse en Asamblea General Extraordinaria de socios citada especialmente para dicho efecto. La reforma propuesta debería aprobarse con el voto conforme de, a lo menos, dos tercios de los socios activos de la corporación que concurran a la Asamblea General de Socios.

Algunas reformas posibles son las siguientes:

- a) Ampliar el número de socios activos de la corporación para permitir el ingreso de nuevos agentes (no profesores): personas naturales (por ejemplo, apoderados) y/o personas jurídicas (por ejemplo, empresas y otras corporaciones ya sea religiosas o educacionales, etc.). Así, la corporación que en un principio estaba formada básicamente por profesores puede transformarse en una asociación mixta de profesores y apoderados, de profesores y empresas del sector, de profesores y una corporación religiosa, de dos corporaciones educacionales fusionadas de algún modo, etc.
- b) Incorporar directamente al Consejo Directivo (sin previa votación de la Asamblea General) a un número de personas que no sean socios activos (que no sean profesores) de la corporación; por ejemplo, que un 30 por ciento de los cupos del Consejo sean llenados por personas naturales o jurídicas no socios activos de la corporación, por proposición directa de algún socio activo y mediante aprobación por unanimidad del Consejo Directivo.

6. CONDICIONES ADICIONALES DE LA PROPUESTA

6.1 Desde el punto de vista de la corporación o fundación de profesores

Existe la convicción de que los requisitos mínimos contenidos en esta propuesta son insuficientes para que un grupo de profesores se sienta motivado a correr el riesgo de hacerse cargo de la administración de un establecimiento

municipal. Se debería pensar en establecer incentivos adicionales o complementarios a los mínimos, algunos transitorios y otros permanentes.

6.1.1 Incentivos transitorios

a) La municipalidad debería comprometerse a cubrir el déficit existente al momento del traspaso del establecimiento respectivo por un período de un año. Esto se justifica porque la nueva administración debe contar con un tiempo razonable para ajustar las plantas docentes y administrativas y por esta vía dar una solución definitiva a los déficit corrientes del establecimiento.

b) El Estado debería financiar por una vez (durante el primer año) las indemnizaciones de los docentes que bajo la nueva administración dejen de prestar sus servicios en el establecimiento, según lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente.²⁰ A su vez, se puede pensar en la creación de una indemnización adicional (financiada por el Estado durante el primer año) equivalente a un sueldo por cada cuatro años de servicio. El pago por parte del Estado de ambas indemnizaciones se justifica como parte del saneamiento definitivo del establecimiento.

c) El Estado debería premiar el riesgo que los profesores están dispuestos a correr al tomar la administración de un establecimiento educacional. A su vez, este premio debería ser mayor para los precursores en la materia. Un esquema tentativo puede ser el siguiente:

- El Ministerio de Hacienda otorgaría a la corporación o fundación durante el primer año de funcionamiento del sistema un aporte extraordinario, por una vez, equivalente a un 5 por ciento del gasto anual en remuneraciones que significa el establecimiento transferido.
- El porcentaje bajaría a 4 por ciento para el segundo año de funcionamiento del sistema y a 3 por ciento para el tercer año. Para los años siguientes el incentivo se mantendría en forma permanente en 1 por ciento del gasto anual en remuneraciones del establecimiento transferido.

El monto otorgado por el Estado, establecido en la letra c precedente, podría ser utilizado por la corporación o fundación de profesores como capital de trabajo inicial en caso de producirse algún atraso en la entrega de la subvención estatal debido al cambio de sostenedor. En todo caso, se podría pensar en algún mecanismo que permitiera la no interrupción de la subvención ante tal eventualidad.

²⁰ Esto porque al producirse el traspaso, los profesores del establecimiento pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se registrarían por el Título IV del Estatuto Docente.

6.1.2 Incentivos permanentes que potencien la calidad y equidad del sistema

Un factor muy importante es complementar la propuesta con un adecuado sistema de incentivos económicos que premie una gestión de calidad, medida ésta a través de resultados del Simce.

Dado que esta proposición es válida independientemente del tipo de gestión que tenga el establecimiento (pública o privada), su carácter trasciende la propuesta descrita en estas páginas.

Aunque el sistema de subsidio a la demanda que actualmente existe en nuestro sistema educacional constituye en sí un premio a gestiones de calidad (vía asistencia), en la práctica éste no se está dando a cabalidad ya que, por un lado, el monto absoluto de la USE no es suficientemente atractivo y, por otro, no hay suficiente transparencia de la información pertinente²¹ para que los padres y apoderados puedan efectivamente premiar una buena gestión o sancionar una mala gestión.

En definitiva, lo que se pretende evitar es el anquilosamiento de gestiones mediocres, evitar que se piense que «si lo hacemos mal no importa». Lo que se desea es dar una señal distinta al sistema: «si lo hacen mal, ustedes dejarán de percibir un premio».

Por otro lado, es deseable combinar calidad y equidad, con lo cual se propone crear un sistema de incentivos que premie más fuertemente los avances obtenidos en los niveles bajos y menos o nada aquellos cambios producidos en los niveles altos. Un posible esquema sería el siguiente:

Alzas del rendimiento promedio (matemáticas y castellano) desde (% de logro)		hasta (% de logro)	Alza del factor de pago de la subvención (%)
30	40		6
40	50		5
50	55		4
55	60		3
60	65		2
65	70		1
70	100		0

Así, por ejemplo, si el establecimiento pasa de un rendimiento (promediando matemáticas y castellano) de 30% (porcentaje de logro) a 40%, obtiene transitoriamente (por un período de un año o hasta que se vuelva a

²¹ Por ejemplo, información de resultados del Simce por comuna que compare las diferentes dependencias, considerando un mismo nivel socioeconómico y cultural.

realizar el Simce en ese nivel) un alza del factor de pago de la subvención de un 6%. A medida que el establecimiento logra mejores niveles absolutos de logro, el premio disminuye.

La idea detrás de un esquema como el descrito es incentivar que los educandos logren un piso mínimo de conocimientos en matemáticas y castellano, el cual se ha considerado arbitrariamente en un 70%. Sobre ese piso, establecer premios económicos puede generar incentivos perversos o inadecuados al sesgar o sobrevalorar este tipo de instrumento como el único adecuado para medir calidad de la educación.

Por otro lado, un esquema como el propuesto tiene la ventaja de hacer que buenos profesores se sientan motivados a hacerse cargo de la educación de los niños más pobres, ya que son éstos los que en términos relativos obtienen peores puntajes en el Simce. En este esquema, el beneficio económico potencial de optar por la administración de un colegio municipal pobre es mayor que elegir desempeñarse en un colegio municipal donde el nivel socioeconómico y cultural de los padres es mayor.

6.2 Desde el punto de vista de la municipalidad y del Ministerio de Educación

6.2.1 Equidad

El tema de la equidad está íntimamente relacionado con el sistema de financiamiento compartido: mientras más establecimientos educacionales se inclinen por este sistema,²² menores serán las posibilidades que tendrán los niños más pobres de nuestro país de optar a una educación de calidad. Por lo tanto, es necesario asegurar que el nivel socioeconómico del estudiante no será un impedimento para recibir una educación de calidad.

Este objetivo puede alcanzarse a través de medidas restrictivas que establezcan, por ejemplo, que todos los establecimientos subvencionados (ya sean municipales o particulares) deben otorgar becas a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado solicitando el beneficio de la gratuidad. Sin embargo, alternativamente a este tipo de medidas, más bien coercitivas, existen otros mecanismos que potencian el comportamiento que se desea promover y que parecen desde todo punto de vista mejores.

En esta línea la idea fundamental es ofrecer incentivos económicos a los establecimientos para que les sea atractivo tener entre sus filas a los niños

²² En el límite, si todos los establecimientos municipales fueran traspasados a manos privadas y todos éstos optaran por introducir el sistema de financiamiento compartido (de acuerdo al DFL 5, Ley de Subvenciones, los establecimientos particulares subvencionados no tienen limitación alguna para adscribirse al sistema de financiamiento compartido) se produciría un problema evidente con aquellos niños que no pueden pagar.

más pobres del país. ¿Cómo? Estableciendo un subsidio diferenciado (equivalente a un porcentaje variable del valor unitario de la subvención) para los estudiantes que demuestren una situación socioeconómica precaria. De esta forma, el Estado subsidia en mayor grado al niño más pobre y le permite al mismo tiempo competir en igualdad de condiciones con un niño con mayores recursos. En el fondo, lo que se postula es que el Estado financie (con algún tope) el aporte al financiamiento compartido que los padres de los niños de escasos recursos no pueden hacer.

Para estructurar un sistema como el descrito es necesario contar con algún índice de situación socioeconómica del niño. Se estima que una buena aproximación al respecto se obtiene de la ficha CAS-2, la cual, a su vez, tiene la ventaja de realizarse a nivel local.

Se puede pensar en un sistema de demanda espontánea por parte de la familia que desea obtener el beneficio. La solicitud debería encauzarse a través del Departamento Social a la sección encuesta.

Según información de febrero de 1994 del Ministerio de Educación,²³ del total de establecimientos acogidos al sistema de financiamiento compartido (890 colegios) el 73 por ciento estaría cobrando menos de \$ 3.000 (tramo exento de reducción de subvención) y el 20 por ciento, entre \$ 3.000 y \$ 5.000.

Tomando como referencia el valor de julio de 1994 de la USE (\$ 6.745), se podría pensar en un subsidio que como tope significara aumentar en un 50 por ciento el valor unitario de la subvención (independientemente del tipo de educación) a través de variaciones en el factor de pago de la subvención.

A continuación se presenta una estructura posible:

Puntaje Ficha CAS-2 (sector urbano)	Subsidio (en porcentaje)	Subsidio (en pesos*)
De 316 a 400	50% del valor unitario subvención	\$ 3.372
De 400 a 450	30% del valor unitario subvención	\$ 2.023
De 450 a 520	15% del valor unitario subvención	\$ 1.012
De 520 a 750	0%	\$ 0

* Considerando una USE igual a \$ 6.745.

La idea de eliminar el subsidio en 520 puntos se basa en la premisa de focalización del subsidio en los sectores más pobres. De acuerdo a un estudio de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de los antecedentes de la Casen 1992, bajo dicha puntuación (520 puntos) se encontraría el 20 por

²³ Véase el Cuadro 2 en «Financiamiento de la educación subvencionada», TASC, 47, (marzo 1994), Ilades/Georgetown University, Santiago de Chile.

ciento más pobre de la población. Otra investigación²⁴ muestra que sólo este quintil de la población tendría mayores dificultades en efectuar algún pago para la educación de sus hijos.

Una segunda alternativa, que tiene ventajas prácticas sobre la descrita, es dar un subsidio parejo de, por ejemplo, 40 por ciento del valor unitario de la subvención por cada estudiante que pertenezca a una familia con un puntaje en la ficha CAS-2 igual o inferior a 520 puntos.

6.2.2 Mecanismos de control externos a la fundación o corporación

Es necesario pensar en mecanismos indirectos que impidan el anquilosamiento de una gestión inapropiada, de manera de disminuir los riesgos de fracaso en los establecimientos educacionales traspasados desde la municipalidad.

Dotar al municipio de la facultad para revocar la concesión si la gestión no ha sido buena constituye un fuerte aliciente para una gestión adecuada.

Sin embargo, para disminuir aún más los riesgos de fracaso se debería establecer un sistema de supervisión de la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento por alguna entidad externa al municipio que debería ser contratada para ese efecto. Dicha supervisión debería ser periódica en el tiempo (anual) y obligatoria para la corporación o fundación. La entidad encargada de realizar la supervisión debería emitir anualmente un informe técnico en el que quedarán en evidencia los logros y falencias de la nueva administración en relación a los objetivos planteados en el mismo proyecto.

²⁴ TASC, N° 47, *op cit.*.

ANEXO

1. Nivel socioeconómico:

Contempla "nivel promedio de gasto educacional" y "nivel educacional de los padres", agrupándose en 4 categorías "A-B-C-D", definidas como sigue:

"A": Considera a establecimientos en los cuales los padres, en su mayoría, tienen educación media completa o superior completa o incompleta; el nivel de gastos educacionales es superior a \$ 19.000 mensuales.

"B": Incluye colegios que se caracterizan, en su mayoría, porque los padres tienen educación superior, media o básica completa o incompleta y sus gastos educacionales están entre \$ 10.000 y \$ 19.000 mensuales.

"C": Incluye escuelas en las que los padres tienen educación media incompleta o básica completa o inferior y sus gastos educacionales están entre \$ 4.000 y \$ 10.000 mensuales.

"D": Los colegios de esta agrupación se caracterizan porque los padres tienen educación básica incompleta o menor (incluye "sin educación formal") y sus gastos educacionales son inferiores a \$ 4.000 (en esta agrupación también se consideran los colegios que, además, tienen cursos combinados o multigrados).

2. Índice geográfico:

Considera tipo de ciudad y accesibilidad, determinándose 5 categorías "A-B-C-D-E", que se definen como se indica a continuación:

"A": Ciudades grandes y accesibilidad buena.

"B": Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad buena.

"C": Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad mala o regular y áreas urbano- marginales con accesibilidad mala, regular o buena.

"D": Área semi-rural con accesibilidad mala, regular o buena y área rural con accesibilidad regular o buena.

"E": Área semi-rural con accesibilidad mínima y área rural con accesibilidad mínima o mala. ●